

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

Costituzione della difesa  
e stati di crisi  
per la difesa nazionale

a cura di Giuseppe de Vergottini

 **RIVISTA  
MILITARE**

 **RIVISTA  
MILITARE**

**Direttore Responsabile**  
**Pier Giorgio Franzosi**

© **1991**

Proprietà letteraria artistica e  
scientifica riservata

**Composizione e Stampa:**  
Betagraf - Funo - Bo

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**Costituzione della difesa  
e stati di crisi**  
per la difesa nazionale

a cura di Giuseppe de Vergottini

 **RIVISTA  
MILITARE**

## PRESENTAZIONE

Risale ad Alexis de Toqueville il giudizio circa una presunta maggiore debolezza dei regimi costituzionali liberaldemocratici, rispetto alle autocrazie, nella conduzione della politica di difesa della sicurezza dello Stato. La storia ha probabilmente - o almeno, per il futuro, auspicabilmente - smentito tale giudizio riduttivo, che in ogni modo va correttamente fatto risalire al contesto iniziale e formativo che si offriva alla brillante analisi complessiva dell'insigne Autore. Molti anni più tardi, ad esempio, Carl Friedrich con non minore lucidità intellettuale e rigore argomentativo elaborava la sua concezione di una *constitutional reason of State* che mirava a sottolineare la compatibilità fra le esigenze della sicurezza e quelle del rispetto dei principi della civiltà giuridica di matrice liberale.

In tale prospettiva, proprio il rispetto del nucleo essenziale dei valori del costituzionalismo viene a rappresentare uno degli elementi di maggiore forza delle democrazie sulle autocrazie.

In realtà, proprio affrontando con consapevolezza e senso dello Stato e del diritto tale nodo cruciale di fronte alle sfide imposte dai regimi autoritari, gli ordinamenti fondati sui principi dello *Stato di diritto* sono stati in grado di elaborare un modello - altamente sofisticato dal punto di vista della scienza giuridica - di «Costituzione della difesa» in cui tale imprescindibile sfera dell'azione dell'autorità dello Stato viene sottoposta ad una disciplina giuridica coerente con le premesse fondamentali del sistema: sono proprio queste ultime, infatti, a connotare con il proprio carattere indefettibile le norme che *ratione materiae* vengono solitamente ricondotte al titolo di Costituzione della difesa. Si tratta, in estrema sintesi, delle norme che ripartiscono l'esercizio delle funzioni fra gli organi di governo, delle norme che precisano e confermano il ruolo di indirizzo e controllo delle Assemblee parlamentari, delle norme che precisano e confermano il regime della responsabilità politica dell'organo esecutivo, delle norme che disciplinano sotto una pluralità di profili la prevalenza delle istituzioni politiche e rappresentative su quelle militari, delle norme che, in altre parole, tendono complessivamente a ribadire come anche nel corso di un'emergenza nazionale non solo non vale più l'antica formula secondo cui *silent leges*, ma anzi si afferma il principio opposto in base al quale anche il fragore delle armi è attutito dalla forza



della legge.

Le leggi, e tanto più la legge fondamentale - la Costituzione -, proprio in quanto destinate a disciplinare l'azione del potere pubblico anche in situazioni di emergenza, non possono pertanto ignorare l'esigenza imprescindibile di preconstituire un quadro normativo che risulti adeguato a salvaguardare i principi di base dell'ordinamento e nello stesso tempo che corrisponda realisticamente alle peculiarità delle situazioni cui si può fare sinteticamente riferimento con l'espressione di *emergenza*: dalla più grave, l'emergenza bellica, in cui è minacciata l'esistenza stessa dell'ordinamento dello Stato, a quella vasta tipologia di emergenze in cui, se minore appare il pericolo per le istituzioni, non meno imprescindibile è tuttavia l'apprestamento di mezzi idonei a garantire l'efficienza dell'esercizio della potestà d'imperio pubblica. La riduzione dell'emergenza a mero presupposto di fatto per l'attivazione di norme di carattere tecnicamente speciale e di portata sostanzialmente derogatoria rispetto al regime ordinario è il prezzo da pagare per evitare l'attivazione dell'*emergenza* c.d. istituzionale quale fonte autonoma di produzione normativa e di legittimazione dell'esercizio di una potestà di fatto.

Questi principi valgono evidentemente anche per l'ordinamento italiano. Il vigente testo della Costituzione repubblicana consente di individuare al suo interno norme corrispondenti al modello generale qui sopra succintamente delineato. Ma proprio con riferimento al testo non si può tuttavia non cogliere - salvo comprenderne le motivazioni contingenti - una certa reticenza dell'Assemblea costituente italiana ad affrontare con maggiore esplicitazione la sistemazione normativa della materia. Lo stesso atteggiamento di politica legislativa ha poi caratterizzato anche l'attività di produzione normativa del Parlamento repubblicano. È solo negli anni più recenti che il problema di una puntuale definizione dei contenuti della Costituzione della difesa italiana o, in un'accezione più ampia e comprensiva, di *Costituzione dell'emergenza*, si è posto con la forza dell'attualità. Valga per tutti la clamorosa quanto opportuna iniziativa del Presidente della Repubblica il quale, a fronte di alcune incertezze istituzionali e polemiche politiche, poneva formalmente il problema del significato del comando supremo delle Forze Armate che la Costituzione gli attribuisce.

Proprio l'eventualità di nuove incertezze e polemiche, nella consape-

volezza che le situazioni d'emergenza - per definizione - si affermano con la prepotenza del fatto compiuto, ha suggerito l'opportunità di una riflessione sulla tematica qui indicata.

La presente raccolta di saggi costituisce il risultato di un gruppo di lavoro che, su incarico del CEMISS, ha condotto una ricerca finalizzata all'elaborazione di uno schema di disegno di legge il quale, all'interno della Costituzione repubblicana vigente, si prefiggesse di fornire una esplicitazione ricognitiva dei principi d'organizzazione e d'azione di quella che possiamo considerare la *Costituzione dell'emergenza* italiana: in primo luogo delle norme che precisino le competenze e le procedure attraverso le quali ciascun organo - sia il Capo dello Stato nella sua funzione, anche in quanto Presidente del Consiglio Supremo di Difesa, di garanzia costituzionale, sia il Parlamento ed il Governo (nelle sue articolazioni) nelle rispettive attribuzioni di indirizzo e controllo - è chiamato a concorrere alla direzione dello Stato in situazioni che richiedono l'uso della forza armata nel rispetto della direttiva costituzionale di cui all'art. 11. In secondo luogo delle norme destinate a fissare le coordinate essenziali per la determinazione delle garanzie da considerare imprescindibili in coincidenza con la vigenza di un assetto istituzionale e normativo di natura derogatoria.

Lo schema del disegno di legge rappresenta dunque il risultato di una riflessione che, partendo dai dati di diritto positivo italiano e attraverso gli apporti offerti dall'analisi comparativa di altri ordinamenti i quali - nella diversità della rispettiva forma di governo - condividono con quello italiano i principi fondamentali di civiltà giuridica e politica, sembra idonea a compiere (o almeno a stimolare) essenzialmente un'opera di sistematizzazione e puntualizzazione di una materia che è opportuno non affidare all'improvvisazione imposta dalle cogenti necessità dell'immediatezza.

G.d.V.

# INDICE

	pag.
<b>CAPITOLO I - La difesa nell'ordinamento italiano</b>	
1. - I principi costituzionali nell'ordinamento italiano di Giuseppe de Vergottini .....	13
<b>CAPITOLO II - L'organizzazione nell'ordinamento pre-repubblicano</b>	
1. - L'ordinamento della Nazione per la guerra. Genesi e contenuto della legislazione vigente con particolare riferimento alle esperienze organizzative attuate dal 1925 al 1945 di Virgilio Ilari .....	25
<b>CAPITOLO III - La disciplina delle crisi nell'ordinamento vigente</b>	
1. - La carenza di un'organica disciplina costituzionale e legislativa a cura del CEMISS .....	91
2. - I problemi dell'interfaccia dell'ordinamento nazionale con quello NATO a cura del CEMISS .....	113
<b>CAPITOLO IV - La gestione delle crisi in una prospettiva comparativa</b>	
1. - Il potere di guida e comando delle Forze Armate e la gestione degli stati di crisi nella Repubblica federale di Germania di Luca Mezzetti .....	125
2. - L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi in Gran Bretagna di Roberto Toniatti .....	181

	pag.
3. - L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi in Spagna	
<i>di Roberto Toniatti</i> .....	211
4. - Il diritto della necessità nel diritto pubblico francese	
<i>di Guido Franchi Scarselli</i> .....	257
5. - L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi negli Stati Uniti d'America	
<i>di Roberto Toniatti</i> .....	325
6. - Riflessioni valutative con riferimento alle esigenze nazionali	
<i>di Roberto Toniatti</i> .....	349

## **CAPITOLO V - La proposta di nuova disciplina**

1. - Il fondamento costituzionale dello schema di disegno di legge sulla difesa nazionale	
<i>di Giuseppe de Vergottini</i> .....	367
2. - Le precedenti iniziative: dalla "bozza Missori" alla istituzione della Commissione Paladin	
<i>di Virgilio Ilari</i> .....	381
3. - Relazione di presentazione dello schema di disegno di legge sulla difesa nazionale .....	399
4. - Lineamenti essenziali dello schema di disegno di legge sulla difesa nazionale .....	405
5. - Schema di disegno di legge sulla difesa nazionale .....	411

## CAPITOLO I

### LA DIFESA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

# IPRINCIPI COSTITUZIONALI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

di Giuseppe de Vergottini

Sommario: 1. - *I principi costituzionali*. 2. - *Il Ministro della Difesa, il Consiglio Supremo della Difesa e il Presidente della Repubblica*. 3. - *Politica di sicurezza, politica di difesa e politica militare*. 4. - *"Costituzione della difesa"*. *Vertice politico e vertice tecnico-militare*.

## 1. - *I principi costituzionali*.

La vigente Costituzione italiana si riferisce in modo marginale ai problemi della difesa. È tuttavia possibile enucleare i principi essenziali, tenendo conto di alcune disposizioni formali e della realtà politica in cui si inquadra il sistema italiano.

Anche in materia di sicurezza è utile contrapporre i principi costituzionali di base - che distinguiamo in principi di azione e in principi di organizzazione - (profilo statico) a quelli che sono gli indirizzi politici seguiti dagli organi costituzionali nell'attuare i primi (profilo dinamico). Fermando l'attenzione sui primi notiamo che il principio di azione più importante nell'attuale ordinamento è il principio difensivo sancito dalla prima parte dell'art. 11: "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali". È stata in tal modo fissata in sede costituente una direttiva vincolante gli organi costituzionali nelle loro future scelte di indirizzo in materia di sicurezza, in contrasto con gli Stati che adottavano o adottano il principio aggressivo, che consente indirizzi espansionistici, come nel caso del passato ordinamento statutario e fascista. La direttiva si colloca nel quadro dei tentativi condotti a livello di convenzioni internazionali e di testi costituzionali al fine di limitare il ricorso alla violenza bellica nei rapporti internazionali: Patto della Società delle Nazioni (1920); Patto di Parigi (1928); Carta delle Nazioni Unite (1945) e numerosi testi costituzionali.

I principi di organizzazione sono simili a quelli seguiti negli ordinamenti democratici a separazione di poteri. In tema di tutela della sicurezza

predomina il principio di separazione, in quanto ritenuto una sicura garanzia delle libertà costituzionali, separazione fra organi titolari dei poteri di indirizzo, separazione fra organi d'indirizzo e organi tecnico-esecutivi, separazione fra organi tecnico-esecutivi e la loro pluralità.

L'organizzazione tecnica delle Forze Armate destinate alla difesa si considera assolutamente priva di attributi di indirizzo politico, sia in generale che nella materia specifica della tutela della sicurezza. Ciò si esprime anche, tradizionalmente, nel principio della *subordinazione del cosiddetto potere militare a quello civile e politico*, espressione con cui si intende che solo organi estranei all'organizzazione militare possono essere titolari di poteri di indirizzo politico, mentre gli organi militari assumono una posizione subordinata di consulenza tecnica, di preparazione e di mera esecuzione fisica. Dalla subordinazione del militare al civile discendono altri principi organizzatori:

a) il comando presidenziale delle Forze Armate (art. 87, 9° c. della Cost.) che non comporta in senso tecnico sovraordinazione gerarchica del Capo dello Stato alle Forze Armate, ma vuole affermare la subordinazione delle stesse al potere civile con la scelta dell'organo che è investito di una rappresentatività più larga di quella governativa, gode di una solida stabilità e dovrebbe essere al di sopra di interessi contingenti della maggioranza;

b) l'apoliticità delle Forze Armate che comporta la sottrazione del loro impiego a fini di parte e il divieto di influenza delle stesse nella vita politica in quanto corpo organizzato; l'apoliticità può comportare anche divieto di iscrizione a partiti, come previsto dall'art. 92, 3° c. della Cost., per i militari di carriera in servizio attivo e per i funzionari ed agenti di polizia;

c) la scelta da parte del potere politico civile dei principi regolatori dell'organizzazione militare, che comporta la sottrazione dell'ordinamento delle Forze Armate a isolamento da quello generale dello Stato: l'art. 52 Cost. stabilisce che "L'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica", cioè ai principi costituzionali dello Stato, e la legge 11 luglio 1978, n. 382 stabilisce una serie di principi che condizionano l'ordinamento interno militare affermandone la sua subordinazione alla Costituzione e alla legge;

d) l'intervento della forza armata unicamente su richiesta del



potere politico e non di spontanea iniziativa degli organi militari; il che vale sia per i rapporti internazionali che per quelli interni (per questi ultimi, v. r.d. 3 marzo 1934, n. 183, art.19, 6° c.).

L'organizzazione tecnico-esecutiva che costituisce la forza armata dello Stato non può essere che statale, in quanto lo Stato ha il monopolio dei poteri di coercizione sul piano interno ed internazionale. Dal che discende il divieto di milizie di parte - l'art. 18, 2° c. della Cost., vieta le associazioni che perseguono scopi politici "mediante organizzazioni di carattere militare" - e quello di milizie locali, strettamente connesso al carattere unitario dello Stato (cfr. per tale carattere l'art. 5, prima parte, della Cost.).

La forza armata statale viene suddivisa in più ripartizioni al fine di ovviare ai rischi di una concentrazione della disponibilità della medesima a favore di un unico centro di comando. Una prima divisione si ha tra forza prevalentemente destinata alla difesa nei rapporti internazionali (Forze Armate in senso stretto) e forza preposta alla tutela della sicurezza nei rapporti interni (altri Corpi armati tra cui le Forze di polizia, sino alla entrata in vigore della legge 1° aprile 1981, n. 121). Nei loro tratti essenziali le forze armate si suddividono a loro volta nelle tre Armi: esercito, marina e aeronautica militare. Le funzioni di polizia sono espletate dalla Polizia di Stato - dipendente dal Ministro dell'Interno - ma anche da appartenenti alle Forze Armate - i Carabinieri - dipendenti dal Ministro della Difesa, al pari degli appartenenti alle tre Armi, ma messi a disposizione del Ministro dell'Interno.

Il delicato settore che comprende i servizi segreti destinati a tutelare la sicurezza interna ed esterna è stato riordinato dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801 che ha previsto un Servizio per le informazioni e la sicurezza militare dipendente dal Ministero della Difesa e un Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica dipendente dal Ministero per l'Interno, ma entrambi sottoposti, insieme ad altri nuovi organismi di coordinamento interministeriale, alle direttive del Presidente del Consiglio.

Gli appartenenti alle Forze Armate sono soggetti alla disciplina militare, complesso di regole di non facile armonizzazione con i precetti costituzionali in materia di libertà fondamentali, tradizionalmente affidato al potere regolamentare governativo, ma oggi trattato dalla legge 11 luglio 1978, n. 382 che ha fissato una serie di principi fondamentali

relativi allo stato giuridico dei militari e ha, tra l'altro, riconosciuto forme di rappresentanze degli appartenenti alle Forze Armate (d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691). Gli stessi sono poi soggetti alla giurisdizione militare considerata giurisdizione penale speciale (art. 103, 3° c. della Cost.).

La partecipazione dei cittadini alla difesa è obbligatoria e comporta la prestazione del servizio militare (art. 52, 1° e 2° c. della Cost.). Tale obbligo è oggi temperato dal riconoscimento della obiezione di coscienza (legge 15 dicembre 1972, n. 772) e dalla disciplina del volontariato civile anche nel quadro della cooperazione con i paesi in via di sviluppo, che a certe condizioni può consentire la dispensa dal servizio (legge 19 gennaio 1979, n. 38). Accanto alla massa di chi presta servizio obbligatorio a breve ferma esistono elementi professionisti che prestano in modo continuativo e tendenzialmente permanente un servizio volontario, specialmente al fine di assicurare l'esistenza dei quadri organizzativi.

## *2. - Il Ministro della Difesa, il Consiglio Supremo della Difesa e il Presidente della Repubblica.*

Le Forze Armate dipendono dal Ministro della Difesa, il quale, in quanto membro del Governo, risponde politicamente al Parlamento che anche in tale settore svolge, secondo Costituzione, il proprio indirizzo e controllo che, tuttavia, è stato in passato prevalentemente nominale. Le citate leggi n. 801 del 1977 e n. 382 del 1978 sembrano indicare la tendenza a valorizzare la riserva di legge parlamentare nel delicato settore della tutela della sicurezza tramite l'organizzazione militare - affermando la preferenza della legge parlamentare rispetto agli atti normativi del Governo - e rafforzano le modalità del controllo politico parlamentare sugli indirizzi posti in essere dal Governo.

Il Ministero della Difesa fu istituito dopo il secondo conflitto mondiale modificando i ministeri preposti alle tre Armi e assicurando unità di indirizzo politico-amministrativo, prima carente. La riorganizzazione degli uffici è stata tuttavia attuata solo con una serie di decreti del 1965 adottati in virtù di delega legislativa.

L'organizzazione del Ministero comporta l'abituale ripartizione in direzioni generali, ma esistono uffici centrali, sottoposti a un segretariato

generale che dipende dal Ministro, che sono organi di coordinamento e indirizzo delle attività delle direzioni. Organo di consulenza generale - militare, tecnica e amministrativa - del Ministero è il Consiglio superiore delle Forze Armate, articolato in tre sezioni, una per ogni Arma (legge 9 gennaio 1951, n. 167). Le massime responsabilità tecnico-operative sono affidate allo Stato Maggiore della Difesa, da cui dipendono gli Stati Maggiori delle tre Armi. Il Capo di Stato Maggiore della Difesa è l'alto consulente tecnico-militare del Ministro, ma ha anche importanti poteri di iniziativa in materia organizzativa e strategica. Le sue attribuzioni lo pongono in una posizione organizzativa di preminenza nei confronti dei Capi di Stato Maggiore delle tre Armi, anche se una successiva legge istitutiva del Comitato dei Capi di Stato Maggiore riconosce a questi ultimi particolari attribuzioni consultive (legge 8 marzo 1968, n. 200).

Indipendente dall'organizzazione del Ministero è il Consiglio Supremo di Difesa, previsto dalla Costituzione (art. 87, 9° c.) e regolato da una legge del 1950 che ha a suo tempo sollevato dubbi di costituzionalità. Infatti, mentre la Costituzione si limita a prevedere che il Consiglio è presieduto dal Presidente della Repubblica, la legge gli attribuisce competenze di notevole rilievo, in quanto questo "esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale e determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano": si tratta di disposizione che sembrerebbe assegnare attribuzioni di indirizzo politico in tema di difesa, con una palese incongruenza rispetto ai principi generali fissati nella Costituzione che implicitamente prevedono il Governo autore e responsabile anche dell'indirizzo in materia difensiva. Con questi principi è in contrasto la partecipazione del Capo dello Stato e del Capo di Stato Maggiore della Difesa al Collegio ove dotato di competenza di indirizzo. Tuttavia il recente d.P.R. 4 agosto 1990, n. 251, recante regolamento di attuazione della legge 624/1950, sembra avere accolto l'orientamento diretto a riservare al Consiglio soltanto competenze di carattere consultivo e preparatorio (cfr. art. 8).

Particolarmente complessa è la posizione che si vuole riconoscere al Capo dello Stato, in quanto si pretende di far leva sull'attribuzione costituzionale di alto comando per giustificare i poteri anomali di indirizzo che discenderebbero dalla presidenza del Consiglio. È tuttavia

certo che il comando riconosciuto al Capo dello Stato non può essere nè comando militare in senso tecnico - che spetta agli organi di vertice delle Forze Armate - nè potere di indirizzo politico della difesa - in quanto in contrasto con i principi del governo parlamentare - : in materia di difesa spettano al Capo dello Stato i normali poteri di moderazione ed equilibrio uniti a quelli di garanzia costituzionale riconosciutigli in tutti i settori in cui operano i pubblici poteri. L'attribuzione di comando, che testualmente riecheggia il contenuto di una sorpassata prerogativa regia, serve a individuare il potere politico civile dello Stato, globalmente inteso, in quanto sopraordinato al cosiddetto potere militare. Sappiamo infatti che tradizionalmente il Capo dello Stato si pretende parte del potere esecutivo, da cui dipendono le Forze Armate, ma è escluso dall'area della maggioranza governativa e non è coinvolto nei problemi contingenti dell'indirizzo di questa, non soffre della instabilità tipica del Governo, si basa su un'ampia maggioranza politica che lo avvicina a una vasta area della comunità nazionale rendendolo rappresentante della sua unità: questi elementi e la sua richiesta imparzialità sembrano aver consigliato di impersonare in lui il principio della supremazia dei poteri costituzionali dello Stato sull'organizzazione delle Forze Armate. Con chiarezza la Commissione Paladin ha escluso le competenze di comando del Presidente, sia sotto il profilo tecnico-militare, sia come coincidenti con il concetto di indirizzo in tema di tutela della sicurezza. La Commissione ha, invece, concordato nel sottolineare la rispondenza alla Costituzione di un ruolo del Presidente come garante dei valori costituzionali in tale settore. A tal fine ha posto in risalto la sua collocazione centrale nei rapporti fra organi costituzionali e l'esigenza di una penetrante e aggiornata conoscenza delle questioni attinenti alla difesa, insistendo sull'obbligo di informazione del Governo nei suoi confronti. Solo in tal modo il Presidente può rendere operativa la garanzia costituzionale, non soltanto tramite il rinvio al Governo di atti ritenuti non conformi a Costituzione.

### *3. - Politica di sicurezza, politica di difesa e politica militare.*

a) I tre termini - politica di sicurezza, politica di difesa e politica militare - hanno un significato differente ed un contenuto progressiva-



mente più ristretto e più specifico. Non si desume dall'ordinamento positivo italiano una loro definizione decisa, che però sarebbe necessaria perché di fatto di essa viene tenuto conto nella prassi decisionale politica e nella conseguente strutturazione del vertice politico-strategico della sicurezza nazionale.

La politica di sicurezza comprende quella di difesa e quest'ultima include la politica militare. La politica di sicurezza rappresenta la risposta alla globalità delle sfide che ad uno Stato provengono dall'esterno e che non sono solo militari. La politica di difesa, nelle sue due componenti, difesa militare e difesa civile, è invece riferita specificamente alle minacce di tipo militare. La politica militare riguarda infine le concezioni e la pianificazione strategiche e le problematiche generali delle Forze Armate.

b) La politica di sicurezza comprende una gamma molto vasta di attività in cui si concreta l'azione internazionale dello Stato. Essa riguarda anche azioni in settori prevalentemente non militari in campo politico, diplomatico, economico e finanziario. Ad esempio, la politica di sicurezza considera la sicurezza dei rifornimenti energetici, la sicurezza dell'autonomia nazionale contro l'acquisto da parte di Stati o di imprese straniere di settori chiave dell'economia e dell'industria e così via. Pertanto, la politica di sicurezza coincide in gran parte con la politica estera generale dello Stato e, comunque, ne costituisce una componente essenziale. Nel contesto della politica di sicurezza hanno aumentato notevolmente la loro importanza in questi ultimi tempi i settori delle esportazioni di mezzi bellici, dei trasferimenti tecnologici, dei crediti agevolati all'esportazione e, in un certo senso, anche gli aiuti allo sviluppo.

c) La politica di difesa ha una componente militare ed una civile.

Essa è incentrata specificamente sulla preparazione non solo delle Forze Armate, ma anche della Nazione in vista di un conflitto. La politica di difesa costituisce la sintesi di una politica di difesa militare, che riguarda specificamente le Forze Armate, ed una di difesa civile, che concerne tutti i settori interessati a conferire alla Nazione la capacità di sopportare gli effetti di attacchi su obiettivi civili e di provvedere ai

rifornimenti indispensabili per la popolazione e per il sostegno dello sforzo militare. La difesa civile, che si concentra nella predisposizione ed attuazione dei c.d. "piani civili di emergenza", comprende una gamma molto vasta ed articolata di attività. Esse si estendono dal garantire la continuità dell'azione governativa e amministrativa in caso di attacco, alla protezione civile, ai rifornimenti di emergenza, alla funzionalità della rete dei trasporti e delle comunicazioni e, fatti più strettamente collegati con la difesa militare, alla mobilitazione industriale, al sostegno industriale e logistico delle Forze armate, alla requisizione ad esempio di mezzi di trasporto e di navi, all'accoglimento di evacuati e rifugiati e così via.

d) La politica militare riguarda la definizione degli obiettivi e dei concetti strategici, la ripartizione delle risorse per la realizzazione dei vari programmi ed i lineamenti generali dell'organizzazione e dell'impiego delle Forze Armate. Evidentemente la politica militare dipende dalla politica di sicurezza e deve essere strettamente coerente con essa. In essa domina nettamente l'aspetto tecnico-militare. Mentre l'elaborazione della politica di sicurezza, di difesa e di difesa civile richiedono un coordinamento interministeriale, e quindi fanno generalmente capo al Presidente del Consiglio dei ministri, la politica militare è più di competenza del Ministero della Difesa, anche se sono evidenti le interconnessioni con settori che esulano dal suo controllo, come ad esempio la determinazione delle risorse finanziarie da devolversi alla difesa e la politica industriale e tecnologica della difesa, che investono direttamente campi di competenza di altri ministeri. Alle loro valutazioni e decisioni la Difesa può solamente concorrere, ma non può influire oltre una certa misura. È chiaro che esiste una notevole sovrapposizione non solo di competenze e di attribuzioni fra le varie branche del potere esecutivo, ma anche fra i vari settori - civili e militari - coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di sicurezza e di difesa. Ad esempio la distinzione fra sicurezza interna e sicurezza esterna è resa più labile, rispetto a quanto avveniva nel secolo scorso, dalla rilevanza di atti come quelli del terrorismo internazionale. Inoltre in tutti i Paesi alle Forze armate sono devoluti compiti di concorso sia nel campo della protezione civile sia in quello dell'ordine pubblico interno.

e) Ne consegue la necessità di uno spiccato coordinamento interministeriale in tutti i settori con la costituzione di organismi “*ad hoc*”, che siano in grado di soddisfare le particolari esigenze della sicurezza e della difesa (di cui la gestione delle crisi è divenuta un aspetto essenziale) con la necessaria permanenza, globalità, incisività e tempestività.

#### 4. - “Costituzione della difesa”. Vertice politico e vertice tecnico-militare.

a) L’organizzazione istituzionale della sicurezza e della difesa rientra nel concetto di “Costituzione della difesa” di un determinato ordinamento statutale.

Consiste quindi nella definizione al massimo livello normativo dei principi prescrittivi di organizzazione pubblica e nell’attribuzione di autorità e di responsabilità corrispondenti ai vari titolari del complesso delle funzioni dello Stato collegate alle finalità della sicurezza e della difesa. Evidentemente tale ripartizione di competenze riflette il generale assetto di governo, organizzativo e funzionale, con i necessari adeguamenti connessi alla specificità delle esigenze a cui le strutture devono far fronte, ad esempio in termini di tempestività di decisione e di azione e di imprevedibilità delle situazioni da fronteggiare.

b) Da quanto precede emerge con chiarezza l’esigenza di distinguere due livelli: il primo è di natura politica e coinvolge i poteri esecutivo e legislativo; esso comunque richiede un coordinamento interministeriale affidato al Capo del Governo e nelle Repubbliche presidenziali al Capo dello Stato (vertice politico-strategico); il secondo è relativo all’organizzazione del vertice tecnico-militare, cioè delle Forze Armate e dell’amministrazione della difesa.

c) Tra i due livelli si colloca dovunque il Ministro della Difesa. Esiste perciò il problema della definizione del suo ruolo e delle sue attribuzioni soprattutto nei confronti degli organismi del vertice militare. Essi generalmente sono diversi in tempo di pace e rispetto ai casi di emergenza e di conflitto. In tempo di pace è infatti incontestabile che il Ministro della



Difesa rappresenta il punto di collegamento fra il potere politico e le Forze Armate ed abbia piena autorità su di esse. Invece, in caso di emergenza appare poco produttivo prevedere l'anello "Ministro della Difesa" intermedio fra il vertice politico-strategico ed il comando supremo delle operazioni, se non altro per evitare inutili duplicazioni e garantire una maggiore tempestività alle decisioni e alla trasmissione degli ordini. Pertanto, in tal caso, il vertice militare che assume la direzione strategica delle operazioni deve necessariamente transitare dalle dipendenze del Ministro della Difesa a quelle del Capo del Governo (o di Stato), rimanendo solo l'organizzazione di sostegno logistico e quella territoriale delle Forze Armate alle sue dipendenze. Perciò molti ordinamenti statuali prevedono che il Capo di Stato Maggiore della Difesa, supremo vertice militare, fornisca consulenza non solo al Ministro della Difesa, ma anche al Capo del Governo, che dia consulenza agli organismi del vertice politico-strategico e che in caso di guerra transiti dalle dipendenze del Ministro a quelle del Capo del Governo, assumendo il comando delle Forze Armate.

d) Se in tempo di pace le Forze Armate fanno capo al Ministro della Difesa, responsabile politico dell'amministrazione del Ministero, in caso di emergenza-crisi, o conflitto, le Forze Armate dovrebbero far capo ad un unico comandante (Capo di Stato Maggiore della Difesa), che dipende dal Capo del Governo. Quanto alla situazione italiana, va osservato che, pur riscontrandosi un modello simile, nelle sue linee generali, a quello proprio di altri consimili ordinamenti, non di meno sembra auspicabile prevederne una razionalizzazione. In particolare andrebbero meglio definiti il ruolo del vertice politico e di quello militare.

## CAPITOLO II

### L'ORGANIZZAZIONE NELL'ORDINAMENTO PREREPUBBLICANO

L'ORDINAMENTO DELLA NAZIONE PER LA GUERRA.  
GENESI E CONTENUTO DELLA LEGISLAZIONE  
VIGENTE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE  
ESPERIENZE ORGANIZZATIVE ATTUATE DAL 1925 AL 1945

di Virgilio Ilari

Sommario: 1. - *L'esperienza della prima guerra mondiale e la nascita del concetto di "difesa civile". La nuova definizione della "mobilitazione della Nazione" come sintesi della mobilitazione "militare" e "civile".* 2. - *La legge sull'organizzazione della Nazione per la guerra: le responsabilità del Governo per la mobilitazione militare e civile della Nazione, le attribuzioni delle Amministrazioni, la previsione di speciali organi per la mobilitazione civile, il dovere di concorso alla difesa e alla resistenza della Nazione.* 3. - *La Commissione suprema di difesa (CSD): il Comitato deliberativo (CD), gli organi consultivi e la Segreteria generale (SG).* 4. - *Segue: speciali organi centrali a carattere consultivo e giurisdizionale: la Commissione consultiva per il diritto di guerra, il Comitato giurisdizionale centrale per le controversie in materia di requisizione, la Commissione centrale per la revisione dei contratti di guerra.* 5. - *Gli "organi per l'attuazione della mobilitazione civile" previsti dalla legge del 1925, i "nuclei" e gli "uffici speciali di mobilitazione" istituiti nel 1933 e 1935, gli "uffici centrali di mobilitazione" istituiti nel 1940 e gli speciali organi e uffici costituiti per le esigenze del secondo conflitto mondiale dalle Amministrazioni dello Stato.* 6. - *Il controllo della mobilitazione industriale e la disciplina della produzione bellica e degli approvvigionamenti di armi e mezzi. Il Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale (1923-1925), il Comitato per la mobilitazione civile (1925-1940), il Servizio degli Osservatori industriali, poi Servizio ispettivo tecnico (1923-1944), il Commissariato generale per le fabbricazioni di guerra (1935-1940), il Sottosegretariato "Fabbriguerra" (1940-1943), il Ministero della produzione bellica (1943-1944).* 7. - *La difesa antiaerea passiva e la protezione antiaerea e antigas della popolazione civile. L'Unione Nazionale Protezione Antiaerea e i "capifabbricato".* 8. - *La protezione civile "bivalente": l'assistenza alle popolazioni colpite da pubbliche calamità, i servizi*

*antincendi, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e le attribuzioni dell'Intendenza generale per i servizi di guerra del Ministero dell'Interno.*  
9. - *I Comitati comunali per la resistenza civile previsti dal capo II della legge di guerra del 1931, abrogato dalla legge del 1940.*

*1. - L'esperienza della prima guerra mondiale e la nascita del concetto di "difesa civile". La nuova definizione della "mobilitazione della Nazione" come sintesi della mobilitazione "militare" e "civile"*

La preparazione bellica di tutte le potenze coinvolte nella prima guerra mondiale era stata concepita, fin quasi alla vigilia del conflitto, in termini pressoché esclusivamente tecnico-militari, con l'obiettivo e sul presupposto di una rapida decisione in una sola grande battaglia di annientamento delle forze avversarie. Dalla reciproca neutralizzazione delle contrapposte *Niederwerfungstrategien*, era invece di fatto derivata una durissima e lunga "guerra di logoramento" (*Ermattungskrieg*), con caratteristiche analoghe a quelle di una guerra d'assedio, singolarmente reciproca, nella quale le forze militari tradizionali incentrate sulla potenza di fuoco erano immobilizzate nei sistemi fortificati e trincerati estesi lungo tutto il sistema delle frontiere nazionali tra i blocchi contrapposti. Una guerra nella quale l'elemento decisivo stava nella disponibilità di risorse strategiche, nonché nella capacità del sistema produttivo di metterle in valore e di concentrarle per assicurare la tenuta del fronte.

Anche gli Stati maggiori d'anteguerra concepivano la subordinazione necessaria degli obiettivi militari (distruzione delle forze avversarie attraverso la manovra di accerchiamento) gli scopi politici del conflitto (imposizione della volontà del vincitore al nemico sconfitto attraverso la conquista di facoltà di coercizione politico-diplomatica, quali l'occupazione della capitale e/o dell'intero territorio nazionale o comunque di parti vitali). Nella nuova e impreveduta situazione strategica determinata dal mancato conseguimento degli obiettivi militari nell'agosto 1914, essi cercarono di modificarli, perseguendo l'obiettivo militare non più della distruzione, bensì del collasso delle forze avversarie attraverso lo sfondamento in uno o più punti e la interruzione delle linee di rifornimento.

Tuttavia, con il prolungarsi del conflitto, il conseguimento dei

tradizionali obiettivi militari, sia pure modificati, andò sempre più perdendo il carattere di necessaria priorità logica e temporale rispetto al conseguimento degli scopi politici. Ci si rese sempre più conto che questi ultimi potevano essere perseguiti anche con strumenti di lotta diversi da quelli classici, contrassegnati da una netta distinzione tra elemento tecnico-miliare ed elemento politico: ciò è attraverso strumenti certamente non nuovi nella storia delle guerre, ma in qualche modo espunti dalle concezioni strategiche "militariste" anteriori al 1914, quali il blocco economico, la propaganda diretta e indiretta, il sostegno alle correnti pacifiste e ai gruppi rivoluzionari interni del nemico. Nonché attraverso un uso diverso delle stesse forze militari, impiegate per l'attuazione o il forzamento del blocco economico (che nelle condizioni geostrategiche della guerra europea era essenzialmente un blocco navale) ovvero per azioni di guerra psicologica (terrorismo aereo, impiego delle armi chimiche) e clandestina (destabilizzazione dei governi avversari), i cui obiettivi erano qualificati come "civili" sul piano del diritto bellico interno e internazionale. Il continuo fallimento delle offensive militari, nonostante i successi a scala operativa di alcune di quelle attuate dagli Imperi Centrali, rese evidente che la risoluzione del conflitto non poteva essere cercata direttamente sul campo di battaglia, almeno finché le nuove armi (che del resto cominciarono ad apparire in modo significativo solo nell'ultimo anno di guerra) non avessero ristabilito, per qualità, quantità e concezione di impiego, l'indispensabile differenziale militare tra i due campi in lotta. Soltanto sul fronte italiano il collasso degli eserciti (di quello italiano a Caporetto, di quello austro-ungarico a Vittorio Veneto) fu diretta conseguenza di un'offensiva nemica: ma furono fattori psicologici più generali a rendere definitivo il secondo. Il collasso dell'esercito francese del maggio-giugno 1917 non fu diretta conseguenza dell'azione avversaria, bensì di fattori non militari: d'altra parte lo stesso esercito tedesco non fu in condizione di trarne vantaggio, in parte anche per il timore di un "contagio" delle truppe nel momento in cui fossero venute a contatto con le retrovie francesi ammutinate.

Apparve dunque sempre più evidente la possibilità di pervenire, con una combinazione di strumenti militari e non militari, a determinare o quanto meno ad affrettare, anticipandolo ad un momento in cui se ne potesse trarre un decisivo vantaggio politico, il collasso della volontà di

continuazione della lotta nel paese prima che nell'esercito avversario. Il che indubbiamente riuscì alla Germania nei confronti della Russia zarista (sia pure soltanto grazie al prevalere della linea "nazional-bolscevica" di Lenin su quella "internazionalista" di Trotskij, contraria alla pace separata con la Germania), e avvenne poi nel novembre 1918 a vantaggio dell'Intesa.

D'altra parte emerse anche la necessità di provvedere all'organizzazione di un "fronte interno", al duplice scopo di assicurare i rifornimenti al fronte militare e di perseverare la volontà di continuazione nella lotta fino alla vittoria, dal logoramento determinato dalla durata della guerra e dall'azione avversaria. Risalgono agli anni della prima guerra mondiale, nel lessico politico e giuridico italiano, i concetti di "mobilitazione" e di "resistenza civile", nel cui duplice ambito vennero ricondotte tutte le misure attuate nel corso del conflitto, alcune delle quali (esoneri dal richiamo alle armi per mobilitazioni, militarizzazione, ausiliarietà degli stabilimenti industriali ecc.) abbiamo già esaminato (v. Ilari V., *Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918*, in questa *Collana*, cap. XIII).

La storiografia politica, militare e giuridica, non soltanto italiane, non sembra aver finora reso conto adeguato delle rilevanti trasformazioni indotte dall'esperienza della prima guerra mondiale sull'ordinamento della difesa nazionale, come sintesi di difesa civile e di difesa militare.

Una prima ragione di questa lacuna risiede nella complessità dell'indagine, che deve necessariamente vertere su aspetti e ambiti assai differenziati e specifici. A ciò si aggiunge il carattere poco vistoso delle strutture giuridiche e amministrative di difesa nazionale e di difesa civile, che, a differenza di quelle militari, in tempo di pace si trovano prevalentemente allo stato di quiescenza, o embrionale. Una terza ragione, specifica per la difesa civile, consiste nell'evoluzione concettuale e terminologica determinata dal cambiamento della sua funzione strategica: inizialmente concepita soprattutto come "mobilitazione" dell'apparato economico-produttivo e come organizzazione del "fronte interno" nel quadro di una guerra di lunga durata condotta fuori del territorio nazionale o alle frontiere, durante la seconda guerra mondiale - per lo meno in alcuni paesi, tra cui l'Italia - essa ha dovuto confrontarsi anche con il problema della resistenza attiva (militare e civile) in caso di prolungata occupazione nemica del territorio nazionale. Nell'epoca nucleare, gli

Stati Uniti e la NATO hanno concepito la difesa civile in modo riduttivo, riducendola quasi esclusivamente alla sola difesa passiva antinucleare (concetto derivato dalla difesa passiva antiaerea) e ai "piani civili d'emergenza" (una sorta di protezione civile per il tempo di guerra), e sostituendo la mobilitazione industriale con la specializzazione di uno specifico settore produttivo militare a carattere permanente: e ciò coerentemente con la nuova strategia mirante alla dissuasione della guerra attraverso le armi nucleari. Mentre in Unione Sovietica la difesa civile ha conservato maggiormente le caratteristiche tradizionali, in coerenza con la politica economica forzosamente autarchica e con una concezione strategica che, fino a tempi recenti, non rinunciava, almeno in linea di principio, all'eventuale iniziativa del ricorso all'uso della forza per la difesa dei propri interessi vitali contro l'Occidente. Nei paesi neutrali d'Europa, confrontati con la possibilità di essere coinvolti in una guerra tra i due blocchi, la difesa civile ha invece assunto un carattere più totale, accentuando sopra ogni altra la componente della "resistenza" attiva in caso di invasione, concepita come elemento della strategia necessariamente basata sulla "difesa in profondità". Infine, a partire dagli anni sessanta, la difesa civile, che alcuni Autori ipotizzano perfino "non violenta", è stata teorizzata come strumento esclusivo della dissuasione, alternativo e non integrativo rispetto allo strumento militare e/o nucleare.

Ma la lacuna storiografica relativa all'evoluzione dei concetti di difesa nazionale e di difesa civile nel periodo tra le due guerre e in quello successivo alla seconda guerra mondiale, dipende, nel caso italiano, anche dal collegamento cronologico, e in parte anche sostanziale, tra le riforme dell'ordinamento della difesa nazionale attuate dal 1925 al 1940, e il riassetto totalitario dello Stato e autarchico dell'economia propri del regime fascista. Ciò ha indotto, da un lato, a considerare intrinsecamente fasciste tutte le norme allora emanate, e dall'altro a considerarle (erroneamente, come tra poco si dirà) tutte indiscriminatamente cadute, in quanto incompatibili, con l'entrata in vigore del nuovo sistema politico-costituzionale democratico e repubblicano, contribuendo a distogliere l'attenzione degli studiosi da norme considerate di secondaria importanza (in quanto quiescenti in tempo di pace) e comunque prive di rapporto con i problemi del presente.

Indubbiamente la propaganda fascista, di cui si riscontra ampia



traccia nei non molto numerosi studi a carattere politico-militare o giuridico comparsi al riguardo durante il ventennio, sottolineava il carattere ideologico della normativa sull'organizzazione della Nazione per la guerra e sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra, contrapponendo anche su questo punto la politica "nazionale" del regime a quella (che, per la verità, non appare invece molto diversa) degli ordinamenti politici demoliberali: così ad esempio Agostino Padoan sottolineava, nel suo libro del 1941 sulla disciplina delle fabbricazioni di guerra, il "carattere fascista della legislazione italiana di guerra" <sup>(1)</sup>, e concetti analoghi erano sostenuti dagli ufficiali commissari della Marina Ermanno Manzini e Mario Monterisi, nel loro libro del 1939 su *Economia pubblica e Nazione armata* <sup>(2)</sup>.

È d'altra parte innegabile il rapporto tra il sistema delle leggi sull'organizzazione della Nazione per la guerra e il regime autarchico dell'economia, esso finalizzato allo scopo della indipendenza economica come condizione della sicurezza nazionale. È infine evidente il collegamento, non soltanto cronologico, tra il primo nucleo di questa normativa (legge 8 giugno 1925, n. 969 e rdl 4 gennaio e 15 ottobre 1925, nn. 123 e 2281) e la riforma autoritaria della presidenza del Consiglio, con l'attribuzione a Mussolini delle funzioni di "Capo del Governo e Primo ministro" (legge 21 dicembre 1925, n. 2263). Queste norme facevano del capo del governo il più alto responsabile politico della difesa nazionale, e contribuivano a precostituirlo di fatto, anche se non formalmente, come il naturale destinatario della delega regia del comando supremo in guerra.

Le incertezze dell'attuale configurazione dell'alto comando in caso di guerra derivano dalla tesi, diffusa nel dopoguerra da quanti non gradivano il principio della prevalenza del potere politico su quello militare affermatosi nel 1925, che quella riforma rappresentasse una sorta di anomalia italiana, dovuta al carattere totalitario del regime. Di conseguenza solo a fatica, nel corso degli anni, le responsabilità necessaria-

(1) - Agostino Padoan, *Disciplina delle Fabbricazioni di guerra*, legislazione aggiornata al 15 settembre 1941, edizione curata dall'Autore (S.A.Artegrafica Ettore Padoan, Milano), Roma, 1941, p. 29.

(2) - Ermanno Manzini e Mario Monterisi, *Economia pubblica e nazione armata*, Fratelli Bocca Editori, Milano, 1939, pp. 7 ss. e *passim*.

mente spettanti al presidente del Consiglio nel campo della difesa nazionale, sono state gradualmente riconosciute, almeno negli aspetti di maggior rilevanza in tempo di pace: ma si attende ancora una norma che lo identifichi chiaramente come la più alta autorità politica della difesa nazionale dopo il Presidente della Repubblica.

In realtà la riforma del 1925 non aveva alcun carattere di singolarità rispetto alla coeva legislazione straniera. Essa derivava dall'evidente constatazione del carattere globale delle attività di preparazione della difesa nazionale e di condotta strategica della guerra, resa manifesta dal recente conflitto. Nel caso italiano si aggiunga poi il ricordo dei notevoli inconvenienti creati dalla delega regia del comando supremo ad una autorità militare (il Capo di S. M. dell'Esercito, generale Cadorna, sostituito dopo Caporetto da Diaz), contemporaneamente al conferimento di poteri straordinari al governo da parte del parlamento: un assetto poco chiaro, fonte di continui conflitti di attribuzioni tra il comandante supremo delegato e il governo, e, in particolare, il Ministro della Guerra e il Presidente del Consiglio. Il principio che individua necessariamente nel governo e non in una autorità militare l'autorità responsabile della condotta strategica della guerra ha del resto trovato una precisa, per quanto indiretta conferma nell'attuale assetto costituzionale, e precisamente nell'art. 78 della Costituzione, il quale stabilisce che alla deliberazione dello stato di guerra le Camere uniscono il conferimento al governo dei poteri necessari <sup>(3)</sup>.

Un'altra disposizione della Costituzione, l'art. 52 primo comma, il quale qualifica "la difesa della patria sacro dovere del cittadino", ha dato sanzione costituzionale agli obblighi e ai doveri sanciti dalle leggi sull'organizzazione della Nazione per la guerra e sui doveri dei cittadini in tempo di guerra, in aggiunta all'obbligo di servizio militare espressamente previsto dal secondo comma dello stesso articolo, sia pure lasciando alla discrezionalità del legislatore di determinarne i modi e i limiti. Beninteso, ciò non significa che gli obblighi e i doveri dei cittadini previsti nella legislazione del ventennio fascista siano sottratti all'even-

(3) - Sui "poteri necessari", cfr. Michele Scudiero, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969.

tuale sindacato di costituzionalità. Ciò pone in qualche caso problemi interpretativi e di compatibilità sostanziale con la tutela costituzionale dei diritti civili, etico-sociali, economici e politici individuali e collettivi dei cittadini, onde parrebbe opportuna una revisione legislativa di norme che, nonostante non abbiano mai avuto occasione di essere applicate dopo il 1945, non cessano per ciò solo di essere pienamente in vigore fino ad abrogazione o modifica.

*2. - La legge sull'organizzazione della Nazione per la guerra: le responsabilità del Governo per la mobilitazione militare e civile della Nazione, le attribuzioni delle Amministrazioni, la previsione di speciali organi per la mobilitazione civile, il dover di concorso alla difesa e alla resistenza della Nazione.*

Il compromesso politico sottoscritto dalla Corona e dal maresciallo Diaz in rappresentanza dello Stato e dell'Esercito con il duce del fascismo, imponeva, tra l'altro, la salvaguardia della prerogativa regia sul comando delle Forze Armate e il rispetto della loro tradizionale "apoliticità", interpretata come autonomia, sia pure subordinata, nei confronti del potere politico.

Tuttavia la prassi costituzionale, già nel periodo liberale, aveva di fatto grandemente attenuato il contenuto della "prerogativa regia", pur senza ridurla alla mera funzione di garanzia costituzionale, quale sembra oggi doversi intendere il contenuto del comando presidenziale sulle Forze Armate. Al sovrano restava la piena titolarità del potere di esercizio effettivo, e dunque di delega, del comando supremo in caso di guerra, senza alcun vincolo normativo nella individuazione dell'organo destinatario. Come si è detto, durante la prima guerra mondiale la delega era stata attribuita ad una autorità militare (il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito), senza peraltro definirne l'autorità nei confronti del governo, i cui poteri erano stati eccezionalmente accresciuti con deliberazione delle Camere al momento della dichiarazione di guerra.

Le norme sull'organizzazione della nazione per la guerra (ONG), emanate nel 1925 e modificate nel 1940, attribuivano una speciale responsabilità del governo per la preparazione del paese alla guerra e per

la mobilitazione nazionale e civile, e stabilivano un obbligo generale di concorso alla difesa per tutti gli enti costituiti nello Stato e per tutti i cittadini, uomini e donne, non incorporati in un reparto militare.

Fu la Commissione suprema di difesa, organo a carattere interministeriale istituito nel 1923, a deliberare le schema dei provvedimenti per i casi di mobilitazione e di guerra che successivamente il Ministro della Guerra, generale Di Giorgio, acquisito il parere (in questo caso favorevole) del Consiglio dell'Esercito, presentò al parlamento, congiuntamente all'altro suo meno fortunato progetto di nuovo ordinamento dell'Esercito.

La legge che ne scaturì (8 giugno 1925, n. 969) fu poi integralmente sostituita, alla vigilia della entrata in guerra, dalla più chiara ed articolata formulazione della legge 21 maggio 1940, n. 415.

La prima legge si limitava ad attribuire al governo il compito di "organizzare la nazione per la guerra". Quella del 1940 specificò meglio tale compito, distinguendo tra quello "di preparare, sin dal tempo di pace, l'organizzazione e la mobilitazione della nazione per la guerra", e quello di "attivare, non appena ne riconosca la necessità, dirigere, coordinare e controllare la mobilitazione della nazione" (artt. 1 delle due leggi).

La "mobilitazione nazionale" (o "della nazione per la guerra") constava della mobilitazione militare e della mobilitazione civile, ciascuna delle quali poteva essere "generale" o "parziale" (artt. 2, primo comma, l. 969, e 4, primo comma, l. 415). La mobilitazione militare era definita come "il passaggio delle Forze Armate dal piede di pace a quello di guerra, secondo norme e modalità stabilite dai ministeri interessati" (art. 4, secondo comma, l. 415). La mobilitazione civile era definita dalla legge del 1925 come "la trasformazione della organizzazione di pace, nella organizzazione di guerra di tutte le attività nazionali, oltre le Forze Armate" (art. 2, terzo comma, l. 969). A questa tortuosa e troppo generica definizione, la legge del 1940 sostituì quella che la faceva consistere "nel passaggio delle pubbliche amministrazioni, delle industrie, dei servizi, aziende ed enti necessari alla vita, alla resistenza ed alla difesa della nazione, dallo stato di pace allo stato di guerra" (art. 4, terzo comma, l. 415). Alla definizione del concetto di mobilitazione (nazionale e civile), la legge del 1940 aggiunse anche quella del concetto di "smobilitazione". Quella "della nazione" era definita come "il ritorno dai compiti, funzioni ed organizzazioni di guerra" a quelli "di pace". Anche la smobilitazione

poteva essere, come la mobilitazione, generale o parziale (art. 6, l. 415).

La legge del 1940 aggiungeva inoltre che la mobilitazione e la smobilitazione civile dei cittadini e degli enti erano preparate e attuate secondo la legge sulla disciplina di guerra e il relativo regolamento (art. 7).

La legge del 1925, pur attribuendone la responsabilità al governo (combinato disposto degli artt. 1 e 2, primo comma), aveva lasciato nel vago la forma dell'ordine di mobilitazione. La legge del 1940 stabilì invece che la mobilitazione e la smobilitazione della nazione, tanto generali quanto parziali, erano ordinate per decreto reale, su proposta del capo del governo in seguito a deliberazione del consiglio dei ministri, con facoltà di sospendere la pubblicazione del relativo decreto sulla *Gazzetta ufficiale* in considerazione di "speciali ragioni" (quale, ad esempio, la tutela del segreto) (art. 8, l. 415). In tal modo l'ordine di mobilitazione veniva esplicitamente sottoposto alla garanzia costituzionale della firma del capo dello Stato.

Comunque entrambe le leggi prevedevano che il governo, "ai fini della difesa immediata della nazione", potesse avvalersi in tutto o in parte delle disposizioni della legge sull'ONG anche prima che fosse ordinata la mobilitazione totale o parziale (artt. 15, l. 969 e 19, l. 415).

Entrambe le leggi facevano derivare dall'ordine di mobilitazione generale o anche semplicemente parziale, l'assoggettamento degli enti di diritto o di fatto comunque costituiti nello Stato, nonché dei cittadini di età superiore ai 14 anni non soggetti ad obblighi militari (incluse le donne) o per qualsiasi motivo non incorporati in un reparto militare pur avendo tali obblighi, al generale "dovere di concorrere alla difesa ed alla resistenza della nazione con spirito di devozione e di sacrificio di combattenti", all'obbligo di rispondere alla chiamata di mobilitazione civile e alla conseguente sottoposizione alla disciplina di guerra (artt. 3, l. 969 e 5, l. 415).

La legge del 1925 attribuiva al governo, in caso di mobilitazione anche solo parziale, il potere di requisire, secondo un apposito regolamento per la disciplina delle requisizioni in tempo di guerra, i servizi individuali e collettivi dei cittadini, i servizi dei sindacati, delle società e delle associazioni comunque esistenti nello Stato, i beni mobili e immobili esistenti nel territorio dello Stato o appartenenti a cittadini italiani, esclusi

quelli coperti da speciale immunità, nonché qualsiasi invenzione, nonché di opporsi alla sua applicazione e divulgazione (artt. 9 e 10, l. 969).

A questo potere di requisizione, l'art. 16 della legge del 1940 aggiunse anche quelli di:

- disciplinare i consumi mediante razionamento o contingentamento;
- limitare o vietare le importazioni e le esportazioni, il commercio interno e la detenzione di qualsiasi specie di merce;
- obbligare i cittadini alla denuncia dei beni mobili necessari alla difesa della nazione da essi detenuti;
- procedere alla costituzione di organizzazioni di produttori e di commercianti allo scopo di meglio provvedere alle importazioni ed alle esportazioni nonché alla incetta, requisizione e distribuzione di generi e merci di qualsiasi specie.

Inoltre specificò che tali poteri, inclusi quelli di requisizione, potevano essere esercitati anche "nell'imminenza", oltre che "nel corso", della mobilitazione.

Entrambe le leggi attribuivano altresì al governo la facoltà di disporre sin dal tempo di pace, ai fini dell'organizzazione e della mobilitazione della nazione per la guerra, qualsiasi censimento ritenuto opportuno. I dati, le notizie e gli elementi raccolti potevano peraltro essere utilizzati esclusivamente ai fini della difesa del paese e della preparazione ed attuazione della mobilitazione e dovevano avere carattere strettamente riservato (art. 11, l. 969 e 18, l. 415).

Tutte le altre disposizioni della legge sulla ONG riguardavano la disciplina delle competenze del governo e delle amministrazioni, nonché del Partito nazionale fascista, previsto dalla legge del 1940 quale ente con specifiche attribuzioni nel settore della mobilitazione civile.

L'art. 7 della legge del 1925 faceva obbligo a tutti i ministeri e agli uffici dipendenti, nonché ai sindacati, società e associazioni designate dalla Commissione suprema di difesa, di elaborare e "tenere al corrente" propri "progetti di mobilitazione", prevedendo la sostituzione del personale eventualmente richiamabile con altro non soggetto a obblighi militari; nonché, ai soli ministeri, di elaborare studi a carattere statistico con dati costantemente aggiornati relativi alle importazioni di materie prime, alle fabbricazioni di guerra, alle risorse alimentari e all'assistenza civile dei combattenti, degli emigrati e degli invalidi di guerra: studi da



comunicare alla Commissione suprema di difesa.

L'art. 8 faceva altresì obbligo ai ministeri competenti di elaborare, sulla base delle direttive della CSD, e in considerazione delle statistiche ad essa comunicate da tutti i ministeri, un "opportuno piano dei consumi da razionare", provvedendo "a costituire delle riserve di quelle derrate che il paese non produce in quantità insufficiente".

L'art. 5 attribuiva la preparazione della mobilitazione della mano d'opera alla CSD, in accordo con i ministeri militari per la parte relativa ai cittadini con obblighi militari, mentre gli artt. 12 e 13 prevedevano la presentazione di uno specifico disegno di legge sulla disciplina di guerra e l'emanazione di un apposito regolamento per disciplinare la gestione patrimoniale e finanziaria dello Stato in periodo di guerra nei riguardi delle amministrazioni militari, dei servizi speciali creati per la guerra e di ogni altro ente o servizio dello Stato con funzioni comunque connesse con la guerra.

Relativamente all'attuazione della mobilitazione civile, l'art. 4 prevedeva la costituzione, alle dipendenze dei ministeri competenti, e sotto il coordinamento della CSD, di quattro speciali organi (per le importazioni di materie prime, per le fabbricazioni di guerra, per l'alimentazione e per la propaganda e assistenza civile), nonché di appositi comitati regionali incaricati della direzione di tutte le attività civili mobilitate nei limiti della propria giurisdizione, ed eventualmente coadiuvati da sotto-comitati corrispondenti alle singole attività (industriali, agricole, commerciali, di assistenza e propaganda). L'art. 5, terzo comma, prevedeva che all'atto della mobilitazione il servizio relativo alla mano d'opera, unitamente al servizio riguardante l'impiego dei prigionieri di guerra, passasse sotto la giurisdizione di apposito organo sottoposto alle direttive delle autorità militari. Al Ministro degli Esteri l'art. 6 riservava il controllo e il coordinamento dell'azione ("industriale, commerciale e di propaganda") svolta all'estero dagli organi della mobilitazione civile e dai loro agenti, subordinandola a quella dei rappresentanti diplomatici in sito.

Come si vede, almeno in questa parte, l'articolato della legge del 1925 assomigliava più a un documento preparatorio che a un testo legislativo. Molto più rigoroso ed essenziale era invece il disposto della legge del 1940.

L'art. 2 disciplinava l'attività del governo ai fini dell'"organizzazione"



della nazione per la guerra (ONG). Al governo era riservato di stabilire i compiti della presidenza del consiglio, del PNF e dei singoli ministeri, sulla base di progetti e studi predisposti da tali enti e comunicati alla CSD per la necessaria azione di coordinamento (art. 3). In sostituzione degli organi di mobilitazione civile previsti dall'art. 4 della legge del 1925, al governo era riconosciuta la facoltà di costituire, non appena ne riconoscesse la necessità, per decreto reale e su proposta del capo del governo, "speciali organi ed uffici" non legalmente predeterminati. Gli venivano altresì attribuiti la disciplina, il coordinamento e il controllo delle attività degli enti pubblici e privati comunque interessati alla preparazione della ONG e della MNG. Il governo doveva infine assicurare fin dal tempo di pace: a) lo sviluppo e la migliore utilizzazione delle risorse e delle attività della nazione per conseguire la vittoria: b) la costituzione di scorte adeguate di derrate e materie prime.

L'art. 9 attribuiva alla CSD la predisposizione di un "piano generale" per la mobilitazione e la smobilitazione della nazione. Sulla base di tale piano generale la presidenza del consiglio, il PNF, i ministeri ed organi dipendenti, nonché il Commissariato generale per le fabbricazioni di guerra (COGEFAG) per gli stabilimenti delle industrie private controllate, dovevano elaborare piani di mobilitazione e smobilitazione civile, comunicati alla CSD per la necessaria azione coordinatrice. Il piano generale finanziario, previsto dall'art. 10, era elaborato dal Ministro delle Finanze in base ai preventivi della presidenza del consiglio, del PNF, dei singoli ministeri e del COGEFAG. L'art. 11 specificava che i piani di smobilitazione erano elaborati in tempo di pace solamente nelle linee generali e dovevano essere sviluppati e completati nel corso della guerra in conformità alla situazione.

L'art. 13 attribuiva ai ministri responsabili e al Commissario generale per le fabbricazioni di guerra la "sorveglianza" e il "controllo" sulla preparazione e sullo svolgimento della mobilitazione civile della presidenza del consiglio, del PNF, dei singoli ministeri ed organi ed enti dipendenti, nonché delle ditte dipendenti dal COGEFAG.

L'art. 12 prevedeva l'istituzione sin dal tempo di pace di speciali "uffici di mobilitazione civile" presso la presidenza del consiglio, il PNF, i singoli ministeri e, occorrendo, presso i dipendenti organi periferici, le prefetture, i comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti, nonché

presso gli enti, i servizi, le industrie e le aziende designate dalla CSD su proposta dei ministeri interessati e del COGEFAG in quanto necessarie al soddisfacimento degli essenziali bisogni della nazione in guerra. Tali uffici avevano il compito di predisporre, disciplinare e coordinare tutti i provvedimenti per il pronto e ordinato passaggio dai compiti, funzioni e organizzazione di pace a quelli di guerra; preparare e tenere aggiornati gli "elaborati di mobilitazione (piani, istruzioni, regolamenti)"; e dirigere e coordinare le operazioni di mobilitazione dei dipendenti organi ed uffici.

L'art. 17 confermava le disposizioni sul potere di coordinamento e controllo dell'attività da svolgere all'estero attribuito al ministero degli Esteri, specificando che le questioni finanziarie dovevano essere trattate per il tramite esclusivo dei rappresentanti diplomatici.

L'art. 14 stabiliva che la mobilitazione e la smobilitazione della nazione dovevano essere preparate e attuate in base alle disposizioni delle leggi sulla ONG, sulla disciplina di guerra (con relativo regolamento) e militari, prevedendo l'emanazione di "disposizioni complementari" da parte della presidenza del consiglio, del PNF, dei ministeri interessati e del COGEFAG, ciascuno per la parte di propria competenza. L'art. 20 autorizzava il governo ad emanare norme per l'attuazione della legge sulla ONG e a stabilire le sanzioni penali per le infrazioni alla medesima.

Esamineremo più avanti, nei paragrafi dedicati specificamente alla mobilitazione civile, la legislazione sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra (leggi del 1931 e del 1940 e regolamento del 1933), nonché sulla militarizzazione di enti in caso di mobilitazione (rdl 1938).

Ci soffermeremo invece qui sulle norme relative alla Commissione suprema di difesa (CSD) e sugli organi da essa dipendenti o coordinati.

### *3. - La Commissione suprema di difesa (CSD): il Comitato deliberativo (CD), gli organi consultivi e la Segreteria generale (SG).*

La Commissione suprema di difesa istituita nel 1923 aveva un precedente nella Commissione suprema mista per la Difesa dello Stato, un organo a carattere interministeriale istituito con decreto 19 luglio 1909, successivamente modificato dal rd 2 febbraio 1908, n. 1935, e riconosciuto dalla legge 17 luglio 1910, n. 515.

Tuttavia la CSD del dopoguerra ebbe competenze molto più ampie e una diversa organizzazione. Nella nuova configurazione venne istituita, inizialmente ancora con il qualificativo “mista” (poi soppresso), con il rd 11 gennaio 1923, n. 21, modificato lo stesso anno dai rr.dd. 7 giugno, n. 1432 e 20 dicembre, n. 2957. Venne sensibilmente modificata con i rdl 4 gennaio e 15 ottobre 1925, nn. 123 e 2281, e col rd 6 agosto 1926, n. 1765, poi riuniti in un testo unico, approvato con rd 8 gennaio 1928, n. 165. Altre modifiche furono apportate con la legge 30 marzo 1936, n. 806 e il rdl 3 giugno 1938, n. 1481. La CSD fu anch'essa completamente riordinata, come la normativa sull'ONG e sulla disciplina di guerra, alla vigilia dell'entrata in guerra, dalla legge 21 maggio 1940, n. 416.

Secondo il decreto istitutivo, la CSD aveva lo scopo di “risolvere le più importanti questioni concernenti la predisposizione e l'organizzazione delle varie attività nazionali e dei mezzi necessari alla guerra”. Vi fu qualche incertezza sull'attribuzione alla CSD, anziché al governo nel suo complesso, dei compiti di “organizzazione”, che infatti non figuravano nel rd n. 1432 del 1923: questi furono tuttavia restituiti alla CSD sei mesi più tardi, con il successivo decreto n. 2957.

Nel 1925 (n. 123) venne precisato il carattere di “organo interministeriale” della CSD, e le venne attribuito il coordinamento “dello studio e della risoluzione delle questioni attinenti alla difesa nazionale” nonché “di stabilire le misure per lo sfruttamento di tutte le attività nazionali ai fini della difesa stessa”. Nel testo del 1940 l'ambito di competenza fu allargato alla “sicurezza e difesa della nazione, alla organizzazione e mobilitazione per la guerra, allo sviluppo e migliore utilizzazione di tutte le attività nazionali ai fini della difesa”.

Le competenze della CSD si deducevano dalla legge sulla ONG. Quella del 1925 attribuiva alla CSD le seguenti funzioni:

- designazione dei sindacati, società e associazioni tenuti ad elaborare un proprio progetto di mobilitazione (art. 7);

- emanazione di direttive ai singoli ministeri per l'elaborazione dei relativi piani dei consumi da razionare (art. 8);

- preparazione della mobilitazione della mano d'opera, in accordo coi ministeri militari per la parte relativa alle dispense dai richiami per mobilitazione (art. 5);

- coordinamento degli organi di mobilitazione civile da costituire ai

sensi dell'art. 4 in caso di mobilitazione.

La legge del 1940 sulla ONG (n. 415) attribuiva invece alla CSD:

- il coordinamento tra i progetti e gli studi predisposti dalla presidenza del consiglio, dal PNF e dai singoli ministeri relativi ai compiti che per ciascuno di tali enti dovevano essere stabiliti dal governo (art. 2);

- la predisposizione di piani generali per la mobilitazione e la smobilitazione della nazione (art. 9);

- la designazione, su proposta dei ministeri interessati e del COGE-FAG, degli enti, servizi, industrie e aziende tenute a costituire un proprio Ufficio di mobilitazione (art. 12).

L'organo decisionale della CSD era il "comitato deliberativo" (CD), tipico comitato interministeriale, presieduto dal capo del governo e composto dai ministri dei dicasteri militari (non sostituiti dai sottosegretari nei periodi in cui l'*interim* fu tenuto da Mussolini), nonché dai Ministri degli Esteri, Colonie, Interni, Finanze, Economia nazionale e, dal 1925 (rdl n. 2281) anche delle Comunicazioni. Nel 1925 (rdl n. 123) la vicepresidenza della CSD fu attribuita a vita al maresciallo Diaz, benché questi non facesse parte del governo. Potevano essere chiamati dal presidente a partecipare con voto deliberativo alle riunioni della CSD nelle quali si trattassero le questioni attinenti alle loro particolari competenze, anche altri ministri. A partire dal 1936, tuttavia, vennero normalmente inclusi nel CD della CSD tutti i membri del governo, con facoltà del presidente di limitare la partecipazione alle singole riunioni ai soli membri particolarmente interessati alle questioni da trattare.

Alle riunioni del CD intervenivano anche, quali membri con voto consultivo, i capi di stato maggiore (generale e di Forza Armata), il presidente del Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale (e poi del Comitato per la Mobilitazione Civile), nonché, fino al 1925, i presidenti dei tre corpi consultivi dei dicasteri militari (Consiglio dell'Esercito, Comitato degli Ammiragli e Comitato superiore dell'Aeronautica), che erano anche organi collegiali di consulenza della CSD. Nel 1925 le funzioni di presidenza dei primi due furono attribuite ai capi di stato maggiore delle rispettive Forze Armate.

Nel 1936 vennero inclusi tra i membri con voto consultivo i marescialli d'Italia e gradi corrispondenti della Marina e dell'Aeronautica, fino al raggiungimento dei limiti di età per la dispensa da ogni impiego

e servizio, nonché il segretario del PNF e l'Ispettore capo della preparazione premilitare e postmilitare della Nazione. Questi ultimi due furono però esclusi nel 1938.

Nel 1940 vennero inclusi tra i membri con voto consultivo i sottosegretari di Stato alle Forze Armate, alla presidenza del Consiglio agli Affari albanesi, l'Ispettore delle Truppe d'Oltremare, e, al posto del presidente del Comitato per la Mobilitazione Civile, il Commissario generale (poi Sottosegretario) per le fabbricazioni di guerra, nonché il Segretario generale della CSD. Al presidente venne altresì attribuita la facoltà di invitare ad alcuni lavori del CD persone aventi una specifica competenza sugli argomenti trattati, nonché di limitare la partecipazione alle riunioni, oltre che dei membri con voto deliberativo, anche di quelli con voto consultivo, in relazione alle questioni iscritte all'ordine del giorno.

Il CD formulava le questioni che dovevano essere sottoposte agli organi consultivi per l'acquisizione del relativo parere, ed emanava "direttive" (definite dalla legge del 1925 "decisioni concernenti i provvedimenti di carattere esecutivo"). Tali direttive erano vincolanti per i ministri, anche se estranei all'organo o non intervenuti alle riunioni.

La legge sull'ordinamento della CSD non prevedeva convocazioni ordinarie periodiche del CD. Tuttavia, per prassi, quest'ultimo veniva convocato una sola volta l'anno. Le sessioni erano peraltro a lungo e minuziosamente preparate dalla segreteria generale, in esecuzione degli ordini ricevuti dal presidente e capo del governo, e normalmente si svolgevano per più giorni consecutivi per l'esame delle varie questioni all'ordine del giorno. Dagli atti conservati presso l'Archivio Centrale dello Stato (Presidenza del Consiglio - Commissione suprema di difesa), risalta l'ampiezza delle materie trattate, e in particolare la sottoposizione alle deliberazioni del CD di tutti gli schemi di disegno di legge concernenti la difesa nazionale e la mobilitazione civile.

L'ultima sessione (la diciassettesima) ebbe luogo nel febbraio 1940. In tempo di guerra il CD non fu più riunito, ma la SG e gli altri organi dipendenti continuarono ovviamente a lavorare, attuando gli ordini e le direttive impartiti dal capo del governo, duce del fascismo e primo maresciallo dell'Impero, il quale, a mente della circolare n. 5569 del 4 giugno 1940, aveva assunto per delega regia il "comando (supremo) di



tutte le forze armate dovunque dislocate”, poi ristretto dall’ordine del giorno alle truppe diramato dal re l’11 giugno 1940 a quello “delle truppe operanti su tutte le fronti”.

La CSD venne sciolta dal d.l., luogotenenziale 26 ottobre 1944, n. 33, e le sue attribuzioni vennero restituite al governo nella sua collegialità. Con tale soppressione venne anche smantellata la segreteria generale e tutta l’organizzazione che rendeva possibile un effettivo coordinamento e controllo della politica globale di difesa nazionale da parte del presidente del consiglio. Nessuna equivalenza con le funzioni attribuite alla CSD può essere riconosciuta a quelle di altri successivi organi di coordinamento interministeriale su singoli aspetti della difesa nazionale, dal Comitato di Difesa che ebbe breve vita dal 1945 al 1947 (per il semplice coordinamento dei ministeri militari, fino alla loro unificazione nel ministero della Difesa) al Comitato Interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS) istituito nel 1977. Carattere del tutto diverso dalla CSD ha il Consiglio supremo di difesa istituito nel 1950 sulla base della previsione costituzionale: benché disponga di una segreteria, e si riunisca due volte l’anno, il Consiglio è infatti un organo di informazione del Presidente della Repubblica per l’espletamento della sua funzione di garanzia costituzionale sulla difesa nazionale, e ha esclusivamente un potere di “indirizzo” e non di “direttiva” vincolante per il governo e i ministri, anche se di fatto molte rilevanti decisioni sono state prese in quella sede.

Dalla Commissione suprema di difesa dipendevano una serie di organi, che esamineremo di seguito uno per uno indicandone con lettere maiuscole il relativo capoverso.

A) Oltre a prevedere l’intervento ai lavori del Comitato deliberativo della CSD, quali membri con voto consultivo, dei presidenti del Consiglio dell’Esercito e dei due corrispondenti organi consultivi degli altri due ministeri militari, nonché del presidente del Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale (poi per la Mobilitazione Civile - CMC), a partire dal rd 7 giugno 1923, n. 1432, tutti i provvedimenti sull’ordinamento della CSD qualificavano come “organi consultivi” della medesima, ciascuno per le questioni attinenti alla rispettiva competenza:

a) il Consiglio dell’Esercito (istituito dal rd 16 gennaio 1921, n. 3, e



modificato dagli artt. 13-17 del rdl 6 febbraio 1927, n. 69);

b) il Comitato degli Ammiragli (istituito dal rd 1° febbraio 1920, n. 156);

c) il Comitato superiore di aeronautica (istituito con dp 22 maggio 1925, n. 627 e 14 gennaio 1926, n. 143 e successive modificazioni). Da osservare che quest'organo non figurava più tra quelli consultivi della CSD elencati dal rdl 4 gennaio 1925, n. 123 e fu ripristinato solo col successivo decreto n. 2281 del 15 ottobre 1925);

d) il Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale, sostituito successivamente nel 1925 dal Comitato per la Mobilitazione Civile.

La segreteria della CSD provvedeva a trasmettere agli organi consultivi le richieste di parere formulate dal presidente della CSD in relazione alle questioni all'ordine del giorno.

Ma oltre a questi pareri obbligatori, altri facoltativi vennero sempre più frequentemente richiesti dalla CSD ad altri organi, in particolare la Commissione suprema per l'Autarchia creata nel 1937, il Consiglio nazionale delle ricerche, e i Comitati permanenti delle Corporazioni che trattavano le questioni relative ai principali settori strategici ("minerali metallici", "combustibili", "industria chimica", "agricoltura e cellulosa").

Fin dall'aprile-maggio 1934 i dicasteri militari avevano avviato contatti con il Consiglio nazionale delle ricerche - allora presieduto da Guglielmo Marconi - per il reperimento di notizie tecniche e il censimento degli esperti di problemi scientifico-militari. Il CNR presentava altresì alla CSD un rapporto annuale sulla disponibilità di materie prime predisposto da una apposita Commissione per le materie prime insufficienti e per i surrogati e i succedanei (CISS) presieduta dallo stesso presidente del CNR.

Il collegamento con la difesa nazionale e l'ambiente militare divenne più ufficiale quando la presidenza del CNR e della CISS fu assunta, nel 1937, dal maresciallo Badoglio, al tempo stesso capo di stato maggiore generale, e presidente altresì del Comitato Nazionale per l'Indipendenza Economica (CNIE), ossia dell'organo supremo dell'autarchia recentemente costituito.

Notevole anche il contributo fornito da militari alla teoria dell'"economia armata" e dell'"autarchia di guerra". Tra i nomi di spicco

ricordiamo il tenente colonnello Efisio Marras, allora capo della segreteria di Badoglio al Viminale (*Orientamenti attuali della preparazione militare*, Edizioni dell'UNUCI all'Estero, 1932), i generali Aurelio Richetti e Giulio Caverio (*La guerra come scienza positiva ed economica*, Casanova & C., Torino, 1933), gli ufficiali commissari di Marina Ermanno Manzini e Mario Monterisi (coautori di un ampio saggio su *Economia pubblica e nazione armata*, Fratelli Bocca, Milano, 1939), Aldo Aytano (*La guerra economica: materie prime e Grandi Ammiragliati*, Edizioni centri tecnici, Roma, 1939) e lo stesso maresciallo Badoglio (*La guerra moderna come organizzazione industriale*, Arti grafiche Gualdoni, Milano, 1939: contributi ai volumi collettanei *Economia armata*, Edizioni Centri tecnici, Roma - Arti grafiche Gualdoni, Milano, 1939) (4).

La legge 21 maggio 1940, n. 416 (sulla CSD) portò da quattro a sei gli organi consultivi legalmente previsti per la CSD (e che dunque esprimevano parere obbligatorio, mentre il parere degli altri organi era meramente facoltativo: ai tre organi consultivi militari (Consiglio dell'Esercito, Comitato degli Ammiragli e Consiglio dell'Aria), venivano infatti aggiunti il CNR e il Centro Nazionale di Mobilitazione Civile del PNF, mentre il CMC era sostituito dal COGEFAG.

B) Dalla CSD dipendeva anche un "ufficio di segreteria", trasformato, a partire dal rd 20 dicembre 1923, n. 2957, in "segreteria generale", istituita presso la presidenza del Consiglio.

La composizione della segreteria generale (SG) venne inizialmente stabilita con decreto del presidente del Consiglio, ma il rdl 15 ottobre 1925, n. 2281 la stabilì direttamente. Essa era retta da un ufficiale superiore di Stato Maggiore del Regio Esercito, e vi erano addetti tre ufficiali superiori rispettivamente comandati dai ministeri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica. Era posta inizialmente alle dipendenze disciplinari e amministrative del ministero della Guerra, ma la legge 30

(4) - Cfr. Emilio Canevari, *La guerra italiana. Retrosce della disfatta*, Tosi Editore, Roma, 1948, I, pp. 538-548 ("Badoglio, l'industria e la tecnica", con ampi brani dei testi di Badoglio), 548-550 ("la Commissione Suprema di Difesa"), 607-610 ("Funzionamento della Commissione Suprema di Difesa - alcuni esempi").

marzo 1936, n. 806 la pose alle dipendenze amministrative della presidenza del Consiglio dei ministri.

Compito della SG era, in base agli ordini ricevuti dal presidente del Consiglio nella sua qualità di presidente della CSD, di "accentrare" (funzione poi meglio specificata con i termini "raccolgere e coordinare") le questioni da sottoporre agli organi consultivi e quindi al Comitato deliberativo della CSD, e quindi di "notificare" ai vari ministeri le decisioni del Comitato medesimo. Il rd 4 gennaio 1925, n. 123 sopprime l'ulteriore funzione ispettiva - invero del tutto incongrua con la natura e il livello dell'organo - che i primi decreti avevano attribuito alla SG nei confronti dei ministeri, laddove aggiungevano al compito di "notificare" le deliberazioni del CD della CSD, anche quelle di "seguirne l'attuazione".

Tuttavia, come si apprende dalla testimonianza del capitano di vascello Luigi Castagna, resa attraverso una relazione presentata alla I<sup>a</sup> sessione del Centro Alti Studi Militari (1949-1950), la SG era rappresentata "a tutte le riunioni presso le Corporazioni, i ministeri e i comitati che studiavano l'applicazione delle varie deliberazioni, e riferiva mensilmente al capo del governo, dal quale spesso partivano incitamenti verso i ritardatari" (5).

La legge 21 maggio 1940, n. 416 (sulla CSD) ampliava notevolmente le funzioni della SG e del segretario generale, formalizzando peraltro compiti già di fatto esercitati fin dal 1935.

La SG era definita per eccellenza "organo" della commissione suprema di difesa. In base agli "ordini" e alle "direttive" del duce del fascismo, capo del governo e presidente della CSD, la SG doveva:

- preparare in tempo utile, mediante la raccolta e il coordinamento di dati, notizie e informazioni, e mediante studi ed elaborati, tutti gli elementi necessari al duce e alla CSD per le deliberazioni sulle questioni di competenza;

- sottoporre agli organi consultivi le questioni sulle quali essi dovevano esprimere il parere;

(5) - C.V. Salvatore Castagna, *La preparazione economica dell'Italia alla seconda guerra mondiale e l'azione svolta al riguardo dalla Commissione Suprema di Difesa*, Centro Alti Studi Militari, I<sup>a</sup> sessione, 1949-1950.

- tradurre in deliberazioni, direttive ed istruzioni, le determinazioni del duce e della CSD, curandone la comunicazione agli interessati, per i conseguenti provvedimenti di competenza, seguendone altresì lo sviluppo, per tenere continuamente informati il duce e il comitato deliberativo, e per provocare in tempo utile, se necessario, nuove deliberazioni, istruzioni e direttive;

- mantenere uno stretto collegamento fra le autorità, gli enti e gli organi interessati allo studio ed alla risoluzione delle questioni di competenza della CSD.

Il segretario generale doveva essere scelto tra gli ufficiali generali delle Forze Armate, e nominato con decreto reale su proposta del capo del governo e presidente della CSD.

Il segretario generale era posto alle dirette dipendenze del duce del fascismo, capo del governo e presidente della CSD. Esso aveva facoltà di delegare il personale dipendente ad intervenire in sua vece nei consessi dei quali faceva parte in rappresentanza della CSD. Aveva inoltre il potere di chiedere direttamente alle amministrazioni pubbliche e private tutti gli elementi, notizie e dati di cui la SG potesse aver bisogno per lo studio e la trattazione di questioni e di argomenti di competenza della CSD.

L'organico della SG era stabilito, su proposta del segretario generale, con decreto del capo del governo e presidente della CSD. Il personale era destinato, nella posizione di comando, dai vari ministeri: l'ordinamento interno della segreteria era stabilito con proprio provvedimento dal segretario generale. La SG aveva sede nel palazzo dei Marescialli (attuale sede del Consiglio superiore della magistratura), ed era amministrata dalla presidenza del Consiglio dei ministri sulla relativa rubrica di bilancio nello stato di previsione del ministero delle Finanze.

La SG fu a lungo retta dal generale Umberto Spigo, che nel 1946 pubblicò un libro di memorie (*Premesse tecniche della disfatta*, editrice Faro, Roma) sulle condizioni economiche e materiali dell'Italia nel corso del secondo conflitto mondiale, il cui esito egli sosteneva, sia pure retrospettivamente, scontato fin dall'entrata in guerra dell'Italia. Dal 1937 al 1940 fu invece segretario il generale Gaetano Fricchione.

Dettagli sull'ordinamento della Commissione suprema di difesa e sulla relativa segreteria, sono contenuti nell'opuscolo del ministero delle Comunicazioni *Ordinamento e compiti della Commissione suprema di*



*difesa*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1940. Nel 1940 la Segreteria generale, che costituiva il nucleo amministrativo di una specie di ministero della difesa nazionale retto direttamente dal capo del governo in questa sua funzione, comprendeva 3 direzioni: Affari generali, Risorse nazionali ed organizzazione industriale, Attività militari e mobilitazione civile. Vi erano impiegati 12 ufficiali, più tecnici e personale ausiliario.

La CSD era rappresentata dal segretario generale, o da dipendenti da lui specificamente delegati, presso i seguenti organismi:

a) Comitati interministeriali:

- per l'autarchia (presieduto dal capo del governo);
- per le telecomunicazioni (presso il ministero delle comunicazioni);
- per la mobilitazione dell'energia elettrica (presso il ministero dei lavori pubblici);

b) Commissioni (tecniche) interministeriali:

- sorveglianza impianti (presso il ministero della guerra);
- per gli esoneri doganali per ampliamento d'impianti di interesse nazionale (presso il ministero delle corporazioni);
- per le materie prime insufficienti, i surrogati e i succedanei (presso il Consiglio nazionale delle ricerche);

c) Commissioni tecniche:

- per le esenzioni dai richiami alle armi (presso il ministero della guerra);
- per statistiche enti mobilitati (presso l'Istituto centrale di statistica, ISTAT);
- consiglio direttivo e commissione centrale tecnica dell'Unificazione industriale;

d) Comitati superiori tecnici:

- per i servizi militari elettrici e delle comunicazioni elettriche (presso il ministero della marina);
- per le armi e munizioni (CSTAM), istituito inizialmente presso il Gabinetto del ministero della guerra, e poi posto alle dipendenze dirette del capo di S.M. generale, comandante supremo delegato;

e) organi collegiali consultivi:

- vari Comitati costitutivi delle Corporazioni (presso il ministero delle corporazioni) che trattava le questioni relative ai principali settori strategici ("minerali metallici", "combustibili", "industria chimica",

“agricoltura e cellulosa”);

- Commissione consultiva per i combustibili liquidi presso la segreteria generale della CSD);

- Commissione centrale consultiva per la disciplina delle utilizzazioni boschive, della produzione e consumo della legna da ardere e carbone vegetale (costituita in tempo di guerra presso il ministero dell'agricoltura e foreste):

- Commissione consultiva per il diritto di guerra (presso la Camera dei Fasci e delle Corporazioni).

*4. - Segue: speciali organi centrali a carattere consultivo e giurisdizionale: la Commissione consultiva per il diritto di guerra, il Comitato giurisdizionale centrale per le controversie in materia di requisizione, la Commissione centrale per la revisione dei contratti di guerra.*

Anche se non dipendenti dalla CSD, speciale importanza per le questioni relative alla difesa nazionale e alla mobilitazione civile avevano taluni organi centrali collegiali a carattere consultivo ovvero giurisdizionale.

C) Con rd 5 settembre 1935, n. 1651 venne istituita, alle dirette dipendenze del capo del governo, una commissione incaricata di procedere alla revisione delle norme legislative e regolamentari che disciplinavano la condotta della guerra nei rapporti dei belligeranti e dei neutrali, ed i problemi ad essa connessi, e di formulare i disegni di legge, gli schemi di regolamenti e di istruzioni che essa ritenesse necessari.

La commissione predispose tra l'altro i testi della legge di guerra e della legge di neutralità, che il governo approvò, per delega del parlamento, con rd 8 luglio 1938, n. 1415.

La Commissione venne poi resa permanente, presso la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, con rd 15 dicembre 1938, n. 2091, e con la denominazione di “Commissione consultiva per il diritto di guerra”. Era presieduta dal presidente della Camera, e comprendeva il procuratore generale militare del re e imperatore (con funzioni di vicepresidente) e altri 14 membri, tra cui tre professori universitari di materie giuridiche



(Giacinto Bosco, Roberto Ago e Giorgio Balladore-Pallieri), un viceprefetto, due consiglieri di Stato, un magistrato, un console generale della MVSN, un ispettore generale e un tenente generale delle Capitanerie di porto, e quattro ufficiali generali, uno della Marina, uno dell'Aeronautica e due dell'Esercito (tra cui l'ex-segretario generale della CSD Umberto Spigo).

La Commissione aveva lo scopo di dare pareri sulle questioni attinenti al diritto di guerra terrestre, marittima e aerea e su ogni altra questione giuridica concernente la condotta della guerra nei rapporti dei belligeranti e dei neutrali. La Commissione doveva fornire altresì il proprio parere sulle questioni attinenti la situazione determinata da particolari emergenze. Aveva infine il potere di proporre l'adozione di atti e provvedimenti legislativi e regolamentari, di istruzioni e di altri atti amministrativi, relativi alle materie suaccennate, preparandone i disegni e gli schemi.

La Commissione si avvaleva di una segreteria generale retta dal generale di Brigata Augusto Muzzioli.

D) Il rd 21 giugno 1941, n. 688 aveva istituito una speciale giurisdizione sulle controversie relative all'applicazione delle norme per la disciplina delle requisizioni approvate con rd 18 agosto 1940, n. 1741. Si trattava del Comitato giurisdizionale centrale per le controversie in materia di requisizione: era presieduto da un presidente di sezione della Corte di cassazione, con la vicepresidenza di un consigliere di Stato.

Il rdl 2 dicembre 1941, n. 1670 (convertito, con modificazioni, nella legge 3 dicembre 1942, n. 1819), devolse alla competenza del Comitato giurisdizionale la cognizione di tutte le controversie relative a requisizioni eseguite nel regno, durante lo stato di guerra e a causa della guerra, relativamente sia alla legittimità del provvedimento sia alla determinazione del prezzo e delle indennità. Erano tuttavia eccettuate le controversie in materia di requisizione del naviglio mercantile, regolate dalla legge 13 luglio 1939, n. 1154.

Il Comitato si avvaleva di una segreteria (con sede in via del Gesù n.85), retta anch'essa, com'è quella della Commissione consultiva per il diritto di guerra, dal generale Muzzioli, autore di un *Manuale della legislazione vigente aggiornata e coordinata in materia di requisizioni*

(Stamperia Reale, 1941). Tra le norme più importanti, il testo unico sulle requisizioni di quadrupedi e veicoli per l'esercito e la marina militare, approvato con rd 31 gennaio 1926, n. 452 (modificato con legge 12 gennaio 1928, n. 93, rdl 4 ottobre 1928, n. 2327, legge 22 dicembre 1939, n. 2208), il relativo regolamento esecutivo (rd 11 dicembre 1927, n. 2598) i rd 1940, n. 1265 (sulla requisizione da parte dell'autorità civile di mezzi di trasporto e di quadrupedi per esigenze di pubblico interesse), 18 agosto 1940, n. 1741 e 21 giugno 1941, n. 688 (disciplina delle requisizioni). Le indennità per espropri per esigenze militari erano regolamentate dalla legge 25 agosto 1940, n. 1382.

*E)* La legge 6 febbraio 1943, n. 144 e il rd 25 marzo 1943, n. 145 disposero e disciplinarono la regolazione e la revisione dei prezzi delle forniture, delle opere e delle costruzioni concernenti le amministrazioni militari, tutti i corpi armati dello Stato, i servizi speciali creati per la guerra ai sensi della legge 21 maggio 1940, n. 415 sulla ONG, nonché ogni altro ente o servizio dello Stato chiamato a disimpegnare, anche in parte, compiti e funzioni dipendenti o comunque connessi allo svolgimento della guerra (determinati con successivo decreto del capo del governo, d'intesa con il Ministro delle Finanze).

A tale scopo venne istituita una Commissione centrale per la revisione dei contratti di guerra, incaricata di pronunciarsi sui prezzi di aggiudicazione delle forniture, delle opere e delle costruzioni, d'importo non inferiore a lire 3 milioni. Erano sottoposte all'esame della Commissione anche le convenzioni addizionali a contratti che ne facessero crescere l'ammontare oltre il limite, ovvero relative a contratti sui quali la Commissione stessa avesse in precedenza pronunciato: nonché i contratti di importo inferiore a 3 milioni, anche se posti in essere in tempi successivi, quando risultassero stipulati con lo stesso fornitore e per lo stesso oggetto e raggiungessero, nel complesso, l'indicato importo. Era in facoltà del ministro competente chiedere la pronuncia della Commissione anche quando l'importo risultasse inferiore ai 3 milioni. Era anche prevista la retroattività della revisione a tutti i contratti di importo superiore ai 3 milioni stipulati a partire dal 1° gennaio 1939: a suo insindacabile giudizio la Commissione poteva altresì assoggettare a revisione anche i contratti di importo inferiore.

La Commissione era nominata con decreto reale su proposta del capo del governo, ed era composta di un ministro di Stato, presidente, di un senatore del regno, di un consigliere nazionale, di due esperti scelti fra persone di particolare competenza, nonché di quattro tecnici designati dalle amministrazioni militari e del Fabbri Guerra, con i relativi supplenti. Alla Commissione potevano essere aggregati, con voto consultivo, tecnici delle altre amministrazioni, in relazione alla particolare natura del contratto sottoposto a revisione.

La commissione deliberava a maggioranza, prevalendo il voto del presidente in caso di parità, e per la validità delle deliberazioni era sufficiente la presenza della metà dei componenti. Era vietato far conoscere i nomi dei relatori. La commissione poteva chiedere l'intervento di funzionari e privati in grado di fornire chiarimenti e notizie, e disporre tutte le indagini e gli accertamenti reputati necessari: era fatto obbligo alle imprese di fornire tutti gli elementi di giudizio richiesti, e le spese degli accertamenti potevano essere poste a carico delle imprese qualora il risultato di essi non rispondesse alle dichiarazioni delle imprese stesse. Prima di emettere ogni deliberazione definitiva di riduzione del prezzo pattuito in contratto, la Commissione doveva interpellare l'impresa interessata fissandole un termine per la presentazione, per tramite dell'amministrazione competente e in carta semplice, delle proprie deduzioni, nonché di tutti gli elementi e gli atti ritenuti utili ai fini dell'esatta valutazione del prezzo.

La Commissione, ove giudicasse, sentita la ditta contraente, che il prezzo o i prezzi determinati erano superiori a quelli rispondenti ad una giusta valutazione e dovessero perciò essere ridotti, stabiliva il conseguente addebito. La delibera di addebito per riduzione di prezzi doveva contenere una succinta enunciazione dei motivi e la precisa indicazione delle somme che si ritenevano dovute. Le delibere dovevano essere trasmesse al ministro competente, il quale, entro 10 giorni dal ricevimento, doveva notificarle all'interessato. Quest'ultimo aveva il termine di 30 giorni per presentare ricorso ad apposito collegio arbitrale: trascorso il quale la delibera non impugnata diventava esecutiva.

Il collegio arbitrale era composto di cinque membri, tre permanenti (un magistrato della Corte di cassazione, uno del Consiglio di Stato e uno della Corte dei conti designati dai rispettivi presidenti, unitamente ai relativi

supplenti) e due nominati per ogni controversia, uno dal ministro per le finanze e l'altro dalla parte ricorrente: era presieduto dal magistrato dell'ordine giudiziario. Il collegio, che aveva competenza giuridica tecnica, aveva facoltà di regolare lo svolgimento del giudizio nel modo ritenuto più opportuno. Il ricorso doveva contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione specifica dei motivi di impugnazione, e la designazione dell'arbitro di parte: quest'ultimo poteva tuttavia essere scelto dal presidente qualora l'arbitro scelto non intervenisse nel giorno fissato senza giustificato motivo o dichiarasse di non accettare o abbandonasse l'ufficio.

Gli arbitri dovevano giudicare secondo le norme di diritto, in base alle prove e agli atti prodotti dalle parti o acquisiti d'ufficio in causa, ma con l'esclusione della prova testimoniale, delle perizie e delle ispezioni di cose e località. Contro la decisione del collegio era ammesso soltanto il ricorso alla Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione del collegio.

*5. - Gli "organi per l'attuazione della mobilitazione civile" previsti dalla legge del 1925, i "nuclei" e gli "uffici speciali" di mobilitazione istituiti nel 1933 e 1935, gli "uffici centrali di mobilitazione" istituiti nel 1940 e gli speciali organi e uffici costituiti per le esigenze del secondo conflitto mondiale dalle Amministrazioni dello Stato.*

Come si è detto, l'art. 4 della legge 8 giugno 1925, n. 969 sull'ONG, prevedeva l'istituzione, appena se ne dimostrasse l'evidente necessità, di speciali organi per l'attuazione della mobilitazione civile, alle dipendenze dei ministeri competenti e sotto il coordinamento della CSD.

La legge prevedeva esplicitamente la costituzione di quattro organi incaricati di provvedere, rispettivamente:

a) ad accertare le operazioni commerciali relative alle importazioni di materie prime, destinato a provvedere ai bisogni delle Forze Armate ed a quelli della popolazione civile;

b) alle fabbricazioni di guerra, alla ripartizione delle materie prime e dei prodotti industriali, al controllo degli stabilimenti sia statali che privati;



c) per l'alimentazione, incaricato di provvedere alla incetta e alla ripartizione delle derrate alimentari destinate tanto alle Forze Armate, quanto alla popolazione civile, nonché al controllo delle industrie alimentari, statali e private:

d) alla propaganda nell'interno ed all'estero, alla assistenza alle famiglie dei combattenti e degli emigrati ritornati in patria, alla sistemazione dei minorati di guerra, alla concessione delle pensioni di guerra.

Allo scopo di opportuno decentramento, la legge prevedeva altresì la costituzione di appositi "comitati regionali" per la direzione di tutte le attività civili mobilitate nei limiti della propria giurisdizione, eventualmente coadiuvati da "sottocomitati" corrispondenti alle singole attività (industriali, agricole, commerciali, di assistenza e propaganda).

Fu sulla base di tali disposizioni che - come ricorda Fortunato Minniti <sup>(6)</sup> - con rd 13 marzo 1933, n. 674 vennero istituiti tre "nuclei di mobilitazione civile", due presso il ministero delle corporazioni ("organo delle operazioni commerciali" e "organo per la M.C. della manodopera") e uno presso quello dell'agricoltura ("organo dell'alimentazione"). Con rd 1° aprile 1935, n. 412 venne prevista l'istituzione (completata entro il 1938) di nove "Uffici speciali di mobilitazione civile" presso i ministeri delle corporazioni ("combustibili liquidi" e "prodotti minerari"), delle comunicazioni ("trasporti dei rifornimenti" e "combustibili solidi"), dell'agricoltura ("legnami"), dei lavori pubblici ("energia elettrica"), interni ("assistenza civile"), esteri ("propaganda" all'estero), Guerra ("protezione antiaerea"). Inoltre, come più avanti meglio diremo, il rdl 14 luglio 1935, n. 1374, istituì il Commissariato generale per le Fabbricazioni di Guerra (COGEFAG), costituito sulla base della segreteria del Comitato di Mobilitazione Civile presieduto dal generale Dallolio, il quale divenne anche Commissario generale del COGEFAG.

Nel 1938 la SG della CSD rivendicò le funzioni di coordinamento dei nuclei e uffici speciali di mobilitazione civile istituiti nel 1933 e 1935, suscitando la netta opposizione di Dallolio, il quale riteneva che tale coordinamento dovesse essere affidato non alla SG bensì al CMC, il

(6) - Fortunato Minniti, *Aspetti organizzativi del controllo sulla produzione bellica in Italia (1923-1943)*, in *Clio*, XIII, n. 4, ottobre-dicembre 1977, pp. 305-340 (p. 315).

quale, come più avanti specificheremo, era anch'esso organo della CSD, cioè dell'ente cui l'art. 4 della legge sull'ONG affidava genericamente il "coordinamento" degli speciali organi di mobilitazione civile.

Il conflitto portò, nell'agosto 1939, alle dimissioni del generale Dallolio dalla presidenza del CMC e dall'ufficio di Commissario generale per le fabbricazioni di guerra, cariche nelle quali venne sostituito dal più accomodante generale Carlo Favagrossa.

Come si è detto, la legge n. 416 del 1940 sopprime il CMC, lasciando la SG quale unico "organo" direttamente dipendente dalla CSD, mentre il COGEFAG, trasformato in organo consultivo di quest'ultima, continuava a dipendere, com'era fin dalla sua costituzione, direttamente ed esclusivamente dal capo del governo.

Nell'ultima sessione (febbraio 1940) della CSD, venne anche decisa la costituzione di un tredicesimo nucleo speciale di mobilitazione civile, il Centro Nazionale di Mobilitazione del PNF, incluso anch'esso tra gli organi di consulenza della CSD, il quale era specialmente incaricato del reperimento di manodopera tra i non occupati (minori dai 14 ai 18 anni e donne dai 19 ai 60), ferme restando le attribuzioni dell'Ufficio centrale della mano d'opera della D.G. del Lavoro e della Previdenza (ministero delle corporazioni), incaricato del reperimento della mano d'opera tra gli uomini dai 19 ai 70 anni esenti o esonerati dalla chiamata alle armi.

La legge n. 415 del 1940 (sulla ONG) sopprime inoltre i nove uffici speciali di mobilitazione civile costituiti nel 1935, e attribuì al governo il potere di costituire in caso di necessità, per decreto reale, su proposta del capo del governo, speciali organi e uffici ai fini dell'organizzazione della nazione per la guerra.

Inoltre la legge attribuì in modo più chiaro ed esplicito che non la precedente del 1925, ai ministri responsabili la sorveglianza e il controllo sulla preparazione e lo svolgimento della mobilitazione civile delle amministrazioni dipendenti (Presidenza del consiglio, PNF, singoli ministeri).

Le stesse funzioni erano attribuite al Commissario generale (e poi Sottosegretario) per le Fabbricazioni di guerra, relativamente agli stabilimenti delle industrie private che esplicavano attività inerenti.

Sempre la stessa legge aveva formalizzato l'istituzione (avvenuta di fatto già da qualche anno) di appositi Uffici di mobilitazione civile



costituiti fin dal tempo di pace presso tali amministrazioni e stabilimenti allo scopo di:

- predisporre, disciplinare e coordinare tutti i provvedimenti per il pronto e ordinato passaggio dai compiti, funzioni e organizzazione di pace, a quelli previsti per la guerra;

- preparare e tenere aggiornati gli "elaborati di mobilitazione" (piani, istruzioni, regolamenti) delle singole amministrazioni e dei singoli stabilimenti;

- dirigere e coordinare le operazioni di mobilitazione dei dipendenti organi e uffici. Di fatto si occupavano anche della protezione antiaerea e antigas.

Gli Uffici di mobilitazione erano previsti presso:

- la presidenza del Consiglio dei ministri (Gabinetto);
- il Direttore nazionale del PNF (Ufficio segreteria politica);
- ogni ministero, e, occorrendo, presso le singole Direzioni generali e i dipendenti organi periferici, nonché presso le amministrazioni ed aziende autonome (Ferrovie dello Stato, Poste e Telegrafi);

- ogni prefettura;

- ogni comune con popolazione superiore ai 3 mila abitanti. Presso i comuni con popolazione inferiore, alle funzioni sopra indicate provvedevano, in luogo degli Uffici di mobilitazione civile comunali, i normali organi del comune;

- enti, servizi, industrie ed aziende sottoposte al controllo e al coordinamento del Commissariato generale (poi Sottosegretario) per le Fabbricazioni di Guerra.

Soltanto nell'aprile del 1941 - come ricorda Minniti <sup>(7)</sup> - e in concomitanza evidente con il rafforzamento dei poteri del capo di stato maggiore generale, la SG della CSD propose la costituzione di un organo unitario di coordinamento. "La proposta - scrive Minniti - ebbe l'assenso di tutti i ministeri interessati; soltanto il PNF manifestò una netta opposizione alla creazione di un 'Commissariato generale per la mobilitazione civile', e "si ripiegò perciò su un semplice Ufficio di Coordinamento per la mobilitazione civile dipendente dalla presidenza del Consi-

(7) - Minniti F., *op. cit.*, pp. 316-317.

glio, con compiti di coordinamento tra tutti i settori meno quello della manodopera”.

Gli organi e uffici effettivamente costituiti presso le varie amministrazioni non militari dello Stato in occasione del secondo conflitto mondiale furono i seguenti:

A) presso il Ministero delle corporazioni:

- Ufficio centrale mano d'opera (D.G. Lavoro e Previdenza sociale);
- Ufficio combustibili liquidi (D.G. dell'Industria);
- Divisione III della D.G. Consumi industriali (dott. Leonida Pastorelli) incaricata dei rapporti con il ministero per gli scambi e valute e il Sottosegretariato Fabbriguerra per l'utilizzazione dei contingenti di importazione dei prodotti industriali, e la ripartizione fra le aziende industriali dei prodotti industriali sia di importazione che di produzione nazionale.

B) presso il Ministero degli scambi e valute:

- Ufficio approvvigionamenti all'estero in caso di guerra (D.G. per i servizi delle importazioni).

C) Ministero delle comunicazioni:

- Ufficio centrale mobilitazione (D.G. Ferrovie dello Stato - Servizio Personale e Affari Generali);
- Ufficio protezione antiaerea (D.G. Poste e Telegrafi - Servizio lavori e patrimonio);
- nuove attribuzioni di guerra del Comando Generale delle Capitaneerie di Porto (D.G. della Marina Mercantile) stabilite con rd 19 febbraio 1940, n. 194).

D) Ministero dell'agricoltura:

- Commissione centrale di vigilanza per l'Alimentazione;
- Direzione Generale dell'Alimentazione (istituita sulla base del Nucleo di mobilitazione dell'organo dell'alimentazione presso la D.G. della produzione agricola. Era retta dal direttore generale Vittorio Ronchi, coadiuvato dal col. commissario Pasquale Del Duca, e comprendeva tredici "reparti", di cui sei retti da colonnelli o generali e sette da funzionari civili. I reparti si occupavano di: Affari generali; Personale militare; Mobilitazione; Amministrazione nei confronti del personale militare; Legislazione e ispezioni; Censimento scorte (cereali; zootecniche; vino e ortofrutticoli; olii e grassi); Censimento prodotti industriali e

coloniali diversi; Assegnazione generi alimentari alle Forze Armate; Determinazione dei quantitativi di generi alimentari occorrenti alla popolazione civile (prof. Livio Livi, dell'ISTAT); Acquisti, requisizioni e incetta delle derrate;

- Ufficio II, Divisione VIII del Comando della Milizia Forestale, incaricato dei contatti con la CSD e della difesa antiaerea e antigas degli uffici, nonché del rimboschimento d'interesse militare, e comprendente un Ufficio legnami nazionali, il Comitato di studio sui trasporti dei rifornimenti in guerra e il Servizio di polizia militare in tempo di guerra.

E) Ministero dei Lavori Pubblici:

- Ufficio mobilitazione (D.G. Affari generali, coordinamento legislativo e personale);

- Divisione XXIX della D.G. dei servizi speciali, incaricata della riparazione e risarcimento dei danni di guerra, opere gestioni e prestazioni in dipendenza della guerra, riparazione danni prodotti da scoppio di polveriere, interventi di pronto soccorso in caso di pubbliche calamità, servizi tecnici (radio, telecomunicazioni, ecc.) e magazzini di pronto soccorso;

- particolari attribuzioni del Comando della Milizia nazionale della strada, dipendente dall'Azienda Autonoma Statale della Strada (A.A.S.S.).

F) Ministero dell'Africa Italiana

- Ufficio militare (col. Arturo Ferrara), articolato su sette servizi: Ordinamento e organizzazione militare, Stato maggiore, Marina, Aeronautica, Personale, Servizi, Amministrazione;

- Ufficio mobilitazione civile (D.G. del personale e degli affari generali, Direzione del personale dei ruoli coloniali);

G) Ministero delle finanze

- Ufficio mobilitazione civile (Ispettorato generale per gli affari generali e il personale - Divisione I, segreteria);

- Divisione VI della D.G. del Tesoro (competenze estese ai finanziamenti di spese militari di carattere eccezionale);

- Divisione VII della D.G. del Tesoro (competenze estese ai trattati e accordi internazionali relativi alla nuova guerra);

- Divisione IX della D.G. del Tesoro, competente per le questioni finanziarie attinenti alla guerra, i danni di guerra all'estero, le assicurazioni marittime contro i rischi di guerra, i problemi monetari e finanziari

nei territori occupati, la conversione monetaria nei territori annessi, il controllo sugli averi dei sudditi di Stati nemici o che avessero bloccato i beni appartenenti a cittadini italiani.

H) Ministero degli Interni:

- Ufficio Mobilitazione civile (D.G. Affari generali e Personale)
- Ufficio soccorsi alle famiglie dei militari richiamati (D.G. dell'Amministrazione civile);

- Divisione servizi speciali (D.G. dell'Amministrazione civile), servizi in dipendenza dei terremoti (affari relativi a comuni terremotati);

- Ufficio degli affari generali e del personale - Direzione Generale della Sanità Pubblica (incaricato anche della mobilitazione civile del personale sanitario, nonché della protezione antiaerea e dei servizi di pronto soccorso in caso di pubbliche calamità);

- Intendenza generale per i servizi di guerra (istituita con rd 25 gennaio 1943, n. 4 e rdl 9 giugno 1943, n. 588), per il coordinamento e l'organizzazione dei servizi destinati a prevenire e ad affrontare le conseguenze delle offese nemiche sulla vita civile della nazione in guerra. Esercitava il coordinamento sulle DD.GG. dei Servizi Antincendi (prefetto Alberto Giombini) e dei Servizi della Protezione Antiaerea (prefetto Ferdinando Natoli), nonché, per le attività direttamente attinenti allo stato di guerra, sulla D.G. della Pubblica Sicurezza: inoltre anche sull'Ispettorato (poi Direzione Generale) per i servizi di guerra (prefetto Marcello Tallrigo), istituito con rd 5 maggio 1941, n. 410. Quest'ultimo comprendeva: Segreteria e servizi per la disciplina della circolazione degli autoveicoli in tempo di guerra; Ufficio assistenza straordinaria agli sfollati sgombrati da zone di frontiera, ai rimpatriati dall'estero e ai danneggiati da azioni belliche; Ufficio Mobilitazione Civile; Servizi per la raccolta di notizie per le famiglie dei militari chiamati alle armi.

I) Ministero della Cultura popolare (Alessandro Pavolini):

- Direzione generale per la Propaganda (dir. gen. Ubaldo Rochira). Comprende: Ufficio coordinamento, Ufficio "Nu.P.I.E." (incaricato anche dei collegamenti con la CSD) nonché 4 Divisioni per i contatti con l'estero, ripartite per aree geografiche (paesi di lingua neo-latina, paesi germanici e scandinavi, paesi transoceanici, paesi balcanici e del Mediterraneo); organismo tecnico della D.G. era l'I.R.C.E.. La propaganda interna era attribuita alla Divisione IV della D.G. della stampa italiana,



dalla cui Divisione I dipendevano anche i “progetti di mobilitazione del personale addetto alle aziende giornalistiche”, mentre l’Ufficio di mobilitazione civile del ministero era costituito presso la Divisione I della D.G. dei servizi amministrativi, degli affari generali e del personale.

*6. - Il controllo della mobilitazione industriale e la disciplina della produzione bellica e degli approvvigionamenti di armi e mezzi. Il Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale (1923-1925), il Comitato per la Mobilitazione Civile (1925-1940), il Servizio degli Osservatori industriali, poi Servizio ispettivo tecnico (1923-1944), il Commissariato generale per le fabbricazioni di guerra (1935-1940), il Sottosegretariato “Fabbriguerra” (1940-1943), il Ministero della produzione bellica (1943-1944).*

Già nel 1912, durante la guerra di Libia, era stata costituita una Commissione consultiva per gli approvvigionamenti dello Stato. Tuttavia solo durante la prima guerra mondiale l’esigenza di un coordinamento della produzione bellica e degli approvvigionamenti di armi e mezzi per le Forze Armate fu chiaramente avvertita e affrontata con misure adeguate.

Con rd 9 luglio 1915, n. 1065 veniva istituito il Sottosegretariato Armi e Munizioni, che restava tuttavia alle dipendenze del Ministero della Guerra. Esso doveva provvedere all’approvvigionamento delle materie prime, alla loro distribuzione tra le industrie e alla fornitura di artiglierie e munizioni sia all’Esercito che alla Marina. I suoi compiti erano di carattere tecnico-amministrativo, con ampie facoltà di decisione nei settori degli approvvigionamenti, delle produzioni e dei rifornimenti. Con rd 10 giugno 1917, n. 980, il Sottosegretariato veniva trasformato in Ministero armi e munizioni, con autonomia ancor più accentuata, rimanendo affidato al generale Dallolio, ma venne sciolto al termine della guerra e le Direzioni Generali tecniche dei dicasteri della Guerra e della Marina, che vi erano state temporaneamente trasferite, tornarono alle amministrazioni di origine <sup>(8)</sup>.

(8) - Cfr. Massimo Massetti, *L’industria italiana nella grande guerra*, Ufficio storico dello SME, Roma, 1979.

Si avvertì tuttavia l'esigenza di non disperdere con una smobilitazione assoluta e indiscriminata il patrimonio di capacità tecnica e produttive, nonché di esperienze organizzative e gestionali accumulato faticosamente durante il conflitto, in modo da consentire, in caso di necessità, una più rapida, ordinata ed efficace mobilitazione dell'apparato industriale nazionale (pubblico e privato) necessario per la guerra.

Si cominciò con l'istituzione di una speciale Commissione di esperti incaricata di determinare gli strumenti industriali che dovevano essere conservati per eventuali necessità belliche (rdl 23 dicembre 1923, n. 2871 e rd 6 maggio 1926, n. 1553, convertito nella legge 28 maggio 1925, n. 1093). Il rd 6 settembre 1923, n. 2009 provvide inoltre a istituire uno speciale "servizio degli osservatori industriali", posto alle dipendenze della CSD, per l'acquisizione e l'aggiornamento continuo di dati e notizie sulle attrezzature, maestranze, capacità tecniche e produttive delle industrie private ai fini di un loro eventuale concorso agli armamenti militari.

I primi decreti sull'ordinamento della Commissione suprema di difesa (1923-1925) prevedevano la costituzione, alle dipendenze di questa, di uno speciale organo di "studio" e "consulenza" sulle questioni attinenti all'intera mobilitazione nazionale, inclusa quella militare. La presidenza di quest'organo, denominato "Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale", venne assunta naturalmente dal generale Alfredo Dallolio.

Il presidente del Comitato era nominato per decreto reale su proposta del presidente del Consiglio e della CSD; il Comitato comprendeva inoltre i capi di S.M. delle tre Forze Armate (inizialmente, per l'Aeronautica, il comandante generale), i direttori generali della Banca d'Italia e delle Ferrovie dello Stato, 8 (e più tardi 11) direttori generali o capi servizio dei ministeri interessati, da 6 a 10 (e più tardi 11) rappresentanti delle scienze, industrie, agricoltura ed economia nazionale, e in seguito anche 11 presidenti o rappresentanti delle grandi associazioni tecnico-culturali ed economiche del paese. Il presidente poteva integrarlo, di volta in volta, con persone scelte tra quelle particolarmente competenti nelle questioni da trattare, e poteva deliberare di suddividerlo in sezioni.

Le funzioni di segreteria erano svolte dalla segreteria della CSD, la quale aveva il compito di coordinare i lavori delle varie sezioni in esecuzione degli ordini ricevuti dal presidente del Comitato stesso.



Questa struttura prefigurava non solo la continuazione delle competenze riconosciute durante la guerra al Ministero armi e munizioni (sia pure limitate, in tempo di pace, agli aspetti di studio e di consulenza di altro organo decisionale a carattere interministeriale): ma perfino un loro ampliamento al settore della mobilitazione militare. È vero che, partecipando al Comitato, i Capi di S.M. di Forza Armata potevano dire la loro sulla mobilitazione civile: ma essi erano in netta minoranza di fronte al preponderante numero dei membri civili, e i pareri complessivi emessi dal Comitato avrebbero necessariamente subordinato le esigenze della mobilitazione militare complessiva (nonché quelle delle mobilitazioni militari delle singole Forze Armate) alle esigenze della mobilitazione civile.

Naturalmente era questa una logica razionalizzazione del principale insegnamento che si traeva dal recente conflitto, e cioè l'obsolescenza relativa della mobilitazione intesa essenzialmente in termini di aumento delle dimensioni numeriche delle Forze Armate. Tuttavia essa era in controtendenza rispetto all'assetto del potere militare, soprattutto dopo la relativa vittoria dell'ala conservatrice su quella riformista, manifestatasi con le dimissioni del ministro Di Giorgio dal dicastero della guerra.

C'era inoltre un altro aspetto di incongruità nel Comitato per la preparazione della Mobilitazione Nazionale, e cioè l'eccessiva pesantezza, e il carattere eterogeneo della mobilitazione civile, nella quale concorrevano questioni molto differenti, unificate soltanto dal loro carattere residuale (non militare) rispetto alla mobilitazione militare.

Sia le resistenze dei dicasteri militari a rinunciare alla loro tradizionale autonomia nel campo della mobilitazione, sia l'iniziativa del giovane e dinamico ministro dell'economia nazionale Giuseppe Belluzzo, spiegano il cambiamento nella configurazione e nelle attribuzioni del Comitato deciso nei mesi successivi alle dimissioni di Di Giorgio e all'approvazione della legge sull'organizzazione della nazione per la guerra. Come si è visto, Belluzzo aveva dato il proprio totale appoggio a Di Giorgio, intervenendo in Parlamento con una celebre relazione al bilancio della Guerra in cui si criticavano le diseconomie dell'ordinamento Diaz. Aveva poi collaborato alla stesura dell'*Almanacco delle Forze Armate* del 1927, e aveva presentato alla Camera una proposta per l'istituzione di un organo specificamente addetto alla mobilitazione

dell'industria. Come ricorda Minniti<sup>(9)</sup>, tale organo avrebbe dovuto curare: 1) un archivio di dati sulla capacità produttiva e la specializzazione degli impianti; 2) l'approntamento anticipato presso le fabbriche di tutti i disegni ed i diagrammi di lavorazione delle armi e dei mezzi da produrre; 3) l'aggiornamento continuo delle notizie sulle condizioni di servizio delle imprese per avere elementi sufficienti nella discussione sui prezzi delle forniture; 4) lo studio della produzione "autarchica" di certe materie prime; 5) la diffusione della ricerca applicata presso le aziende; 6) la introduzione di sistemi moderni nell'organizzazione del lavoro. La politica industriale militare avrebbe dovuto essere improntata alla ricerca di tecnologie nuove, alla standardizzazione dei prodotti e alla concentrazione di alcune lavorazioni in stabilimenti specializzati.

Per tutte queste ragioni non sorprende che il rdl 15 ottobre 1925, n. 2281 sopprimesse il Comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale, sostituendolo con un più limitato e funzionale Comitato per la Mobilitazione Civile, né che quest'ultimo fosse posto nell'ambito del Ministero dell'economia nazionale.

Il CMC era un organo "di studio e consultivo" della CSD per le questioni inerenti alla utilizzazione di tutte le attività nazionali, alla predisposizione, all'organizzazione e all'impiego delle risorse occorrenti per la guerra. In linea di principio, cioè, dal CMC venivano scorporate dalle funzioni del preesistente organismo soltanto le funzioni relative alla mobilitazione civile. A rafforzare questa deduzione stava il fatto che la nuova segreteria del CMC istituita presso il ministero dell'economia nazionale ereditava dalla segreteria della CSD gli uffici Armi e Munizioni; Miniere e Trasporti marittimi e Alimentazione, mentre il Servizio degli Osservatori industriali, che prima faceva capo direttamente alla CSD, veniva adesso posto alle dipendenze dirette del CMC, e inquadrato amministrativamente nel ministero dell'economia nazionale. In realtà, però, ben presto il CMC si ridusse alle sole questioni relative alla mobilitazione industriale, perdendo le attribuzioni relative all'alimentazione, ai trasporti e altre, che di fatto furono restituite alla SG. Ciò fu all'origine della latente rivalità tra SG e CMC, sfociata poi, nell'agosto

(9) - Minniti F., *op. cit.*, pp. 314-315.

1939, nelle dimissioni di Dallolio.

Il CMC comprendeva, oltre al presidente (Dallolio), tre rappresentanti dei dicasteri militari (in sostituzione dei capi di S.M.), i direttori generali del ministero dell'economia nazionale (in sostituzione del direttore generale della Banca d'Italia), 10 direttori generali o capi servizio di vari ministeri (i sei rappresentati nella CSD più quelli della giustizia, della pubblica istruzione, della marina mercantile, delle poste e telecomunicazioni) e del Commissariato per l'emigrazione, 11 rappresentanti delle attività nazionali e 11 presidenti delle grandi associazioni.

Tuttavia il rd 6 agosto 1926, n. 1765 ridusse a 13 i membri del CMC, rendendolo più effettivo, e qualificandolo maggiormente come organo per la mobilitazione industriale. Erano confermati, oltre al presidente, il segretario generale della CSD e i rappresentanti dei ministeri militari: era abolita la direzione dei direttori generali e capi servizio, mentre i rappresentanti delle attività nazionali e della grandi associazioni erano ridotti complessivamente da 22 a 8.

In una nota del 12 novembre 1934, riferita da Minniti<sup>(10)</sup>, il generale Dallolio metteva in risalto che l'attività del CMC aveva fino a quel momento riguardato: 1) il censimento delle industrie belliche del paese (realizzato attraverso il SOI); 2) la registrazione della specializzazione degli stabilimenti; 3) la preparazione della mobilitazione industriale mediante il sistema delle "commesse di previsione", che Minniti definisce "commesse fittizie, assegnate dai ministeri e ripartite dal CMC presso le aziende, in base alle quali ogni anno veniva controllata la capacità produttiva degli impianti".

Nel 1935, con l'istituzione del COGEFAG, il CMC fu di fatto posto in quiescenza, e in seguito formalmente soppresso dal nuovo ordinamento della CSD stabilito dalla legge n. 416 del 1940.

Il principale strumento per la preparazione della mobilitazione industriale era costituito dal "Servizio degli osservatori industriali" (SOI), istituito nel 1923 e in seguito trasformato in "Servizio ispettivo tecnico" (SIT) del Fabbriguerra e poi del Miproguerra. Venne costituito con rd 6 settembre 1923, n. 2009, modificato dal rdl 15 ottobre 1925, n. 2281

(10) - Minniti F., *op. cit.*, pp. 315.

(norme poi inserite nel titolo II del t.u. approvato con rd 8 gennaio 1928, n. 165).

Il SOI aveva lo scopo di "seguire l'attività e la produzione delle varie industrie del Paese (attrezzamento, maestranze, capacità tecnica e produttiva, ecc.) ai fini del loro concorso agli armamenti militari.

Inizialmente il SOI era posto alle dirette dipendenze della CSD e, per essa, della segreteria generale: nel 1925 fu incluso nel ministero dell'economia nazionale e posto alle dirette dipendenze del presidente del CMC per il suo speciale servizio.

Il servizio comprendeva inizialmente 50 "osservatori industriali", portati nel 1925 a 55, ripartiti tra le diverse amministrazioni militari (36 e poi 40 della Guerra, 11 e poi 12 della Marina e 3 dell'Aeronautica), ma con facoltà della CSD di variare tali proporzioni in relazione ad eventuali mutamenti della situazione industriale.

Gli osservatori erano tratti dai tenenti colonnelli, maggiori e capitani del R. Esercito e gradi corrispondenti delle altre due Forze Armate, nonché, dal 1925, dai chimici dei ruoli militari, e ammessi allo speciale servizio con norme emanate dalle amministrazioni militari interessate, di concerto con il ministero dell'economia nazionale: l'assunzione in servizio diveniva effettiva dopo un periodo di esperimento di sei mesi.

Gli osservatori erano amministrati dalle amministrazioni militari dalle quali dipendevano, restando a far parte del proprio ruolo d'origine. Il periodo di permanenza nelle funzioni di osservatore industriale (alle quali si accompagnava la corresponsione di un assegno mensile senza diritto all'indennità di missione per i sopralluoghi nelle ditte della loro giurisdizione), non poteva oltrepassare i 5 anni.

Ferma restando la dipendenza dal ministero dell'Economia nazionale, gli osservatori industriali facevano capo a stabilimenti, direzioni e uffici tecnici e ad altri vari organi di produzione, di esperienze e di studio delle tre amministrazioni militari. Erano ripartiti in 7 "zone".

Per l'espletamento delle loro funzioni, essi avevano libero accesso presso tutti gli stabilimenti industriali del paese. Agli industriali e al loro personale dipendente (tecnico e amministrativo) era fatto obbligo di aderire alle richieste di informazioni loro rivolte dagli osservatori industriali relative rispettivamente agli stabilimenti di proprietà e al rispettivo speciale servizio svolto nell'ambito di questi. Tuttavia, per la comunica-



zione di notizie involgenti gravi interessi delle ditte industriali, queste potevano riservarsi di riferire direttamente al capo della segreteria della CSD (e, dal 1925, al presidente del CMC). Il rifiuto di fornire notizie, ovvero l'indicazione di dati ed elementi falsi erano puniti con la multa da lire mille a 10 mila, e, in caso di recidiva specifica, anche con la reclusione fino a sei mesi.

Norme molto rigorose tutelavano il segreto industriale. Sia gli osservatori industriali che gli appartenenti alla segreteria della CSD (e, dopo il 1925, i dipendenti dalla CMC) avevano il vincolo del segreto sopra ogni informazione raccolta, non soltanto nei confronti degli altri industriali e di qualsiasi persona o ente pubblico o privato, ma anche nei confronti di qualsiasi amministrazione dello Stato. La comunicazione di notizie ("anche a una sola persona") era punita con la reclusione fino a 30 mesi e con la multa fino a lire 3 mila. Il rdl del 1925 puniva anche la divulgazione colposa ("quando le notizie siano conosciute per negligenza o imprudenza del funzionario") con la reclusione sino a 3 mesi e la multa fino a lire mille. I "dati raccolti" (e quindi non soltanto le notizie fornite dalle ditte, ma anche ogni altro elemento raccolto durante i sopralluoghi agli stabilimenti) dovevano essere comunicati, "in via riservatissima", prima alla segreteria della CSD e, dopo il 1925, a quella del CMC. Il ministero dell'Economia nazionale doveva coordinare le funzioni del SOI con quelle dei dipendenti organi aventi compiti affini.

Il SOI seguì le sorti della CMC, passando alle dipendenze del COGEFAG di fatto fin dalla costituzione di quest'organo, e formalmente in virtù della legge 21 maggio 1940 n. 416, entrando in seguito a far parte del ministero della Produzione bellica.

Con rdl 14 luglio 1935, n. 1374, convertito nella legge 27 dicembre 1935, n. 2384, venne istituito, sulla base dell'art. 4 della legge n. 969 del 1925 sull'ONG, e in occasione della prossima guerra d'Etiopia, uno speciale organo per le fabbricazioni di guerra, con rango di Commissariato Generale (COGEFAG), allo scopo di disciplinare e controllare le attività inerenti alle fabbricazioni di guerra, nonché l'impiego dei mezzi e del personale all'uopo necessari. Il COGEFAG era posto alla diretta ed esclusiva dipendenza del capo del governo nella sua qualità di presidente della CSD.

Il successivo decreto del capo del governo 23 settembre 1935



stabiliva, più in dettaglio, che il COGEFAG doveva assicurare la razionale distribuzione delle maestranze, delle materie prime e delle lavorazioni tra le varie industrie, coordinando i programmi di approvvigionamento delle tre Forze Armate con la capacità produttiva delle industrie e la scala delle priorità. Il giorno dopo aver preso cognizione del decreto, cioè il 24 settembre 1935, il Sottosegretario alla marina, ammiraglio Domenico Cavagnari, scriveva una vibrata lettera di protesta a Mussolini, in cui dichiarava che la Marina poteva accettare esclusivamente una "coordinazione" limitata alle sole "armi e munizioni" (come era avvenuto durante la prima guerra mondiale) ma non anche "a costruzioni complesse ed esclusive come quelle delle navi" e delle loro "parti di dotazione ed allestimento" <sup>(11)</sup>; con ciò ponendo esplicitamente sul tappeto uno degli aspetti maggiormente condizionanti dell'effettiva possibilità di coordinamento della produzione militare, cioè quello della mancata integrazione interforze.

Il COGEFAG comprendeva tre servizi (Ispettivo, della Mobilitazione industriale, degli Osservatori Industriali), nonché nove "Delegazioni interprovinciali" (DELEGAF) costituite sulla base delle zone del SOI, e corrispondenti ai "comitati regionali" previsti dall'art. 4 della allora vigente legge sulla ONG, nonché un organo consultivo, che di fatto sostituiva il CMC: la Giunta centrale, composta di 23 membri (rappresentanti della Confederazione fascista degli industriali e dei sindacati, esperti e direttori generali dei dicasteri economici). Commissario generale era, nella sua qualità di presidente del CMC, il generale Dallolio.

Il COGEFAG fu mantenuto anche dopo la smobilitazione: nel 1939 aveva 771 dipendenti (fra cui 32 funzionari e 90 impiegati civili), mentre gli stabilimenti controllati, che nel luglio 1936 avevano raggiunto il massimo di 1.238 (con circa 600 mila addetti) scesero nel dicembre 1937 al minimo di 872.

Nell'agosto 1939 il generale Dallolio si dimise, lamentando che i poteri del COGEFAG non fossero stati aumentati, come aveva richiesto, restando largamente inferiori a quelli a lui attribuiti durante la seconda fase della prima guerra mondiale in qualità di Ministro per le Armi e

(11) - Minniti F., *op. cit.*, pp. 323-324 (ACS, MM b. 193, Domenico Cavagnari a Mussolini, 24 settembre 1935).

munizioni, e fu sostituito dal generale Carlo Favagrossa. Anche Favagrossa, come Spigo, scrisse nel dopoguerra un interessante libro di memorie (*Perché perdemmo la guerra*, Milano, 1946), sottoposto peraltro da Fortunato Minniti ad una serrata e penetrante verifica critica<sup>(12)</sup>. Sulle funzioni del COGEFAG esiste anche un ampio e dettagliato studio a carattere giuridico di Agostino Padoan, *Disciplina delle Fabbricazioni di guerra*, Roma, 1941.

Nell'imminenza dell'entrata in guerra, due giorni dopo l'approvazione delle tre leggi sull'ordinamento della nazione per la guerra, sulla disciplina dei cittadini in tempo di guerra e sull'ordinamento della Commissione suprema di difesa, il Commissariato generale venne trasformato, con rd 23 maggio 1940, n. 499, in Sottosegretariato di Stato per le fabbricazioni di guerra (Fabbriguerra).

Il sottosegretariato aveva sede in via Sallustiana 53 e in via Giosuè Carducci 3. Comprendevo: una segreteria (con i servizi diagrammazione statistica, informazioni e biblioteca), una Divisione affari legali, un comando R. Guardia di Finanza retto da un tenente colonnello, e tre Direzioni. La prima Direzione (della Mobilitazione industriale e produzione bellica) era retta dal colonnello Attilio Lazzarini, e comprendeva le divisioni Industrie belliche, Servizi logistici e Chimici esplosivi. La seconda Direzione (Materie prime metalliche per le industrie belliche) era retta dal generale Camillo Calamani e si articolava nelle Divisioni Metalli ferrosi, Metalli non ferrosi e Miniere e metallurgia. La terza Direzione (Disciplina delle industrie belliche, personale e servizi amministrativi), retta dal generale Giovanni Marciani, comprendeva due sole Divisioni (Personale industria bellica-disciplina e vigilanza stabilimenti, e Personale del fabbriguerra e servizi amministrativi). Tutti i capi divisione (tranne l'ultimo, che era un funzionario civile), erano colonnelli

(12) - Minniti F., *op. cit.*, p. 330, il quale fa risalire proprio a Favagrossa la responsabilità di una "concezione riduttiva delle funzioni del Miproguerra la quale di fatto assecondava la palese volontà di ciascuna delle tre armi di continuare a provvedere in perfetta autonomia - sia nei confronti dell'organo delle fabbricazioni di guerra o del Comando supremo che delle altre due - all'approvvigionamento delle armi e dei mezzi". Cfr. pure Id., *Il problema degli armamenti nella preparazione militare italiana (1935-1943)*, in *Storia contemporanea* n. 1 (febbraio), 1978, pp. 5-51.

dell'Esercito o del Genio navale.

Dal Fabbriguerra dipendevano inoltre un Ispettorato tecnico (articolato in quattro Reparti) e due Servizi Ispettivi, Tecnico (SIT) e Disciplinare (SID), per il controllo delle Delegazioni Interprovinciali, salite nel frattempo da 9 a 11 (Torino, Milano provincia, Milano-Lombardia, Bologna, Roma, Napoli, Palermo, Cagliari, Genova, Firenze, Venezia). Nel giugno 1940 il sottosegretariato controllava 1.173 stabilimenti con quasi un milione di dipendenti.

Le attribuzioni del Sottosegretario furono disciplinate dal rd 12 gennaio 1942, n. 464, frutto di una nuova e più incisiva politica di coordinamento interforze impressa dal maresciallo Cavallero dopo l'effettiva assunzione della carica di Capo di stato maggiore generale, il quale aveva del resto potenziato il Comitato superiore tecnico armi e munizioni (CSTAM) costituito presso il Comando supremo, trasformandolo in organo di coordinamento degli approvvigionamenti di Forza Armata.

Il successore di Cavallero, generale Ambrosio, intese separare in modo più netto il coordinamento delle operazioni (affidato al Comando supremo) da quello della produzione bellica. A tale scopo con i rr.dd. 6 e 12 febbraio 1943, nn. 24 e 25 il sottosegretariato fu elevato a ministero della Produzione bellica (Miproguerra), cui furono devolute anche le attribuzioni delle amministrazioni militari relative all'apprestamento e all'approvvigionamento dei materiali bellici e il coordinamento generale della produzione bellica per quanto concerneva i prezzi e le unificazioni dei tipi (rr.dd. 8 e 22 marzo e 22 aprile 1943, nn. 219, 261 e 329).

Secondo questo ordinamento gli stati maggiori determinavano il fabbisogno di ciascuna Forza Armata, mentre il Comando supremo, avvalendosi del Comitato superiore tecnico armi e munizioni, coordinava e vagliava le richieste dei mezzi e materiali bellici, inoltrando a Miproguerra quelle di sua competenza. Con i regi decreti 8 e 22 marzo e 22 aprile 1943 (nn. 219, 261 e 329) furono trasferite al nuovo ministero le attribuzioni dei ministeri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica, e in particolare le direzioni generali "tecniche" (motorizzazione, genio, artiglieria) del ministero della Guerra e le divisioni dei dicasteri della Marina e dell'Aeronautica che si occupavano della produzione non specializzata (eccettuati scafi e motori navali, cellule e motori aeronautici). Dal settembre 1942 il generale Favagrossa era anche divenuto

Commissario generale per i combustibili liquidi, carburanti e lubrificanti (Cogecarburanti), incaricato della lavorazione, distribuzione e accantonamento dei prodotti petroliferi.

La razionale gestione economica delle risorse disponibili, imponeva una razionalizzazione dell'intero settore industriale bellico, composto da un gran numero di ditte "a potenzialità limitata". Non essendo mai stata decretata, nel corso del secondo conflitto mondiale, la mobilitazione generale, mancavano gli strumenti giuridici per realizzare questo indispensabile riordinamento del quale si discusse in una riunione promossa dal Fabbriguerra il 31 luglio 1942.

L'idea, condivisa dagli organi tecnici del ministero dell'Aeronautica e dalla Confederazione fascista dell'industria (il cui direttore generale era Giovanni Balella), era di costituire, per ciascun settore della produzione bellica, Gruppi aziendali raggruppati attorno alle principali ditte.

Il Ministro dell'Aeronautica costituì a tale scopo un Consiglio dell'Industria Aeronautica: quello della produzione bellica costituì tre Comitati, per la motorizzazione, le armi e le munizioni e per le telecomunicazioni. Nel Consiglio e nei tre Comitati figuravano i rappresentanti delle industrie (rispettivamente 10, 9, 14 e 10), il presidente del Comitato superiore tecnico armi e munizioni, i direttori generali "tecnici" dei dicasteri militari e del Miproguerra, il direttore generale della Confindustria, e un rappresentante del "Gruppo costruttori aeronautici italiani" (ing. Gianferrari), cioè dell'associazione di categoria delle imprese aeronautiche.

Tuttavia, a causa del precipitare della situazione militare, questo avvio di razionalizzazione dell'industria militare rimase senza effetto. Il rdl 27 gennaio 1944, n. 24 sopprimeva il Miproguerra, ripartendone le attribuzioni fra gli altri ministeri militari e il ministero dell'Industria, commercio e lavoro. A quest'ultimo sarebbe spettato il controllo sugli stabilimenti delle industrie private che esplicavano attività inerenti alle fabbricazioni di guerra, limitatamente alla parte disciplinare, restando affidato agli enti militari il controllo tecnico tramite non più un servizio centralizzato degli osservatori militari (SOI-SIT), bensì tramite gli Uffici tecnici dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica: nonché il coordinamento generale dei programmi delle lavorazioni occorrenti alle Forze Armate, alla Marina mercantile e alle altre amministrazioni dello Stato,



e la ripartizione fra le stesse delle materie prime. In caso di disaccordi fra i ministri interessati e quello dell'industria, avrebbe deciso il capo del governo ai sensi della legge 24 dicembre 1925, n. 2263. Ai ministeri interessati veniva restituita la potestà di provvedere agli approvvigionamenti dei prodotti di fabbricazione estera e di speciali caratteristiche tecniche che risultasse necessario avere a disposizione. Ai ministeri militari venivano pure restituite le attribuzioni relative all'apprestamento e all'approvvigionamento di mezzi e materiale bellico. Le funzioni delle delegazioni interprovinciali, anch'esse soppresse, erano restituite ai Consigli provinciali dell'economia e agli Uffici tecnici periferici delle Forze Armate.

*7. - La difesa antiaerea passiva e la protezione antiaerea e antisigla della popolazione civile. L'Unione Nazionale Protezione Antiaerea e i "capi-fabbricato".*

Sia l'esperienza dei bombardamenti terroristici dimostrativi durante la guerra mondiale, sia la teoria del potere aereo, indicavano che la popolazione civile avrebbe potuto divenire obiettivo dell'offesa aerea e/o aerochimica in caso di guerra, o quanto meno restare coinvolta in azioni di offesa aerea dirette contro installazioni militari o stabilimenti industriali.

Fin dagli anni venti venne fatta una chiara distinzione tra i concetti di "difesa contro-aerei" (poi "antiaerea") "attiva" e difesa "contro-aerei" (poi "antiaerea") "passiva". Un documento del Comando del corpo di S.M. in data 31 maggio 1927 <sup>(13)</sup>, relativo al "concorso di enti civili e delle popolazioni alla difesa contro-aerei del territorio nazionale", affermava che la difesa "attiva" aveva carattere militare, per quanto ad essa potessero concorrere "anche gli enti civili e le popolazioni, nella forma e misura consigliata dai loro particolari interessi, ovvero stabilite a termine di legge". Invece la difesa "passiva" aveva "carattere civile", e

(13) - Cfr. Nicola Della Volpe, *Difesa del territorio e protezione antiaerea (1915-1943)*, USSEME, Roma, 1986, pp. 124 ss.



ad essa dovevano pertanto provvedere gli enti civili (pubblici e privati) direttamente interessati: amministrazioni comunali, amministrazioni ferroviarie, direzioni di stabilimenti e depositi, associazioni private: peraltro sempre sotto la direzione e il coordinamento dell'autorità militare territoriale (comandi di Corpo d'Armata e di Dipartimento marittimo).

Il documento individuava nove diversi tipi di "provvidenze" necessarie per l'attuazione della "difesa passiva": 1. allarme ai mezzi di difesa e alle popolazioni: 2. mascheramento degli obiettivi: 3. oscuramento degli obiettivi: 4. ricoveri per le persone e per i materiali e costruzioni speciali: 5. servizio sanitario: 6. servizio antigas: 7. servizio pompieri (incendi, sgomberi, riattamenti, ecc.): 8. sgombero delle popolazioni: 9. protezione delle dighe di ritenuta per laghi artificiali. In relazione a ciascun tipo di "provvidenza", il documento dettava i criteri fondamentali cui le autorità interessate dovevano attenersi.

Compito dell'autorità militare territoriale era di fissare la graduazione delle zone da difendere e delle provvidenze per ogni zona, in relazione alle diverse probabilità di offesa aerea e alla diversa vulnerabilità degli obiettivi. Gli enti civili interessati all'esecuzione dovevano invece compilare, in base alle direttive ricevute dall'autorità militare, dettagliati "progetti di protezione".

La materia fu rivista da una apposita Commissione interministeriale presieduta dal generale Dallolio e composta dai rappresentanti dei ministeri militari, degli interni, finanze, lavori pubblici e comunicazioni, nonché della segreteria della CSD, la quale mise a punto nel luglio 1928 un più ampio "Regolamento per la difesa c.a. passiva del territorio nazionale".

Il Regolamento faceva consistere la difesa passiva nell'impiego di "mezzi di protezione" e nell'applicazione di "provvidenze varie" direttamente "agli obiettivi da difendere, allo scopo di limitare la possibilità degli attacchi e circoscriverne gli effetti".

Il Regolamento del 1928 prevedeva che la "direzione" fosse attribuita ad apposito Organo interministeriale presso il ministero degli interni, mentre l'"esecuzione" (includente tra l'altro l'elaborazione di specifici "progetti di difesa passiva" provinciali e comunali, che dovevano essere approvati dall'Organo centrale, doveva essere affidata ai municipi, alle amministrazioni private e agli organi periferici dei ministeri, sotto il

coordinamento di apposite Commissioni provinciali e comunali di difesa passiva.

L'effettiva costituzione dell'Organo centrale interministeriale per la protezione antiaerea (O.C.I.P.A.A.) presso il ministero dell'Interno, avvenne tuttavia soltanto nel settembre 1930, quando fu chiamato a presiederlo il generale di C. d'A. Alfredo Giannuzzi Savelli. In due anni, malgrado il disinteresse dell'amministrazione e la totale mancanza di fondi, il dinamico generale riuscì a ottenere l'effettiva costituzione di 63 Comitati provinciali (C.P.P.A.A.) nelle province più esposte alla possibilità di offesa aerea. Nel 1932 la CSD decise di porre alle dipendenze dell'Organo centrale anche la Federazione tecnica nazionale dei pompieri, e di trasferire l'Organo, denominato adesso Commissione centrale interministeriale (C.C.I.P.A.A.), alle dipendenze del ministero della Guerra.

Venne pure approvato, con rd 5 marzo 1934, un nuovo "Regolamento per la protezione antiaerea del territorio nazionale e della popolazione civile", consistente nella diretta applicazione di mezzi di protezione agli obiettivi da difendere, allo scopo di limitare la possibilità e gli effetti degli attacchi aerei. Il nuovo elenco dei "provvedimenti di P.A.A." includeva 1. allarme per la popolazione, 2. oscuramento degli obiettivi, 3. mascheramento degli obiettivi, 4. sgombero o sfollamento dei grandi centri e località speciali, 5. tecniche costruttive antiaeree, costruzione dei ricoveri per persone e materiali, protezione delle condutture, 6. protezione sanitaria e antigas, 7. protezione antincendi, 8. protezione del patrimonio artistico e scientifico.

La P.A.A. doveva essere applicata ai seguenti "obiettivi" potenziali:

a) città più probabili obiettivi di attacchi aerei per quantità di popolazione o per la loro speciale posizione lungo le frontiere terrestri o marittime o perché sedi di importanti stabilimenti militari o industriali;

b) stabilimenti industriali e depositi di materiali importanti, speciali installazioni importanti;

c) stazioni e linee ferroviarie, impianti portuari e aeroporti;

d) speciali manufatti quali grandi ponti, bacini idrici, centrali elettriche, impianti idrovori, argini di fiumi, strade nelle zone di frontiera o di accesso a importanti obiettivi interni: grandi monumenti, ecc.

In tempo di pace l'organizzazione della P.A.A. era di competenza del

ministero della guerra (comando del Corpo di S.M.), il quale vi provvedeva per mezzo di un Comitato centrale (C.C.I.P.A.A.) e di vari Comitati provinciali e comunali di P.A.A., tutti a carattere permanente. In tempo di guerra le competenze del Comitato centrale erano trasferite all'Ufficio del Sottocapo di S.M. per la difesa territoriale (DITER), e in particolare alla 3ª Sezione ("protezione antiaerea e difesa chimica") di detto Ufficio, mentre i Comitati comunali e provinciali passavano alle dipendenze dei comandi territoriali (di C. d'A., di Divisione, di Presidio e comandi marittimi).

Il regolamento configurava il C.C.I.P.A.A. come "organo di studio e direttivo", al quale "fa(ceva) capo tutto quanto interessa(va) la protezione anti-aerea". Era presieduto da un ufficiale generale in S.P.E. e composto di un vicepresidente (ufficiale generale in congedo), uno o più rappresentanti della presidenza del Consiglio e di ciascun ministero, nonché i rappresentanti del PNF, del CMC, della Croce Rossa Italiana, dell'Unione nazionale Ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI), del Sindacato nazionale fascista ingegneri, della Federazione nazionale della proprietà edilizia, della Federazione tecnica nazionale del Corpo dei pompieri, nonché del clero. Il presidente aveva facoltà di invitare ad assistere a "qualche" seduta personalità militari e civili di speciale competenza in argomenti della protezione anti-aerea.

Il Comitato era competente a esaminare e studiare tutte le questioni attinenti alla protezione anti-aerea, a compilare le relative istruzioni e, valendosi degli organi tecnici dei competenti ministeri, a sperimentare materiali e impianti.

Il Comitato centrale inviava a quelli provinciali "direttive" e "istruzioni" per lo studio delle misure di P.A.A. e per la compilazione dei conseguenti progetti di P.A.A., resi esecutivi dopo revisione e approvazione da parte del Comitato centrale. In relazione agli ordini ricevuti dallo S.M. DITER, quest'ultimo dava disposizioni ai comitati provinciali per lo svolgimento di "esperimenti" od "esercitazioni" totali o parziali di P.A.A. Il Comitato centrale inviava le medesime direttive ai ministeri competenti per la costruzione di edifici o l'esecuzione di speciali impianti, affinché potessero tenerne conto nei rispettivi progetti.

I Comitati provinciali, costituiti solo nelle province stabilite dal Comitato centrale (comprendenti città e locali maggiormente vulnerabili

all'offesa aerea), erano presieduti dai prefetti e comprendevano: il questore, il segretario federale del PNF, i podestà dei comuni interessati, l'ingegnere capo del genio civile, il capo compartimento delle Ferrovie dello Stato, il direttore provinciale delle poste e telegrafi, il locale R. Sovrintendente ai monumenti, il dirigente l'ufficio regionale dell'Ispettorato corporativo, il comandante del corpo provinciale dei vigili del fuoco e rappresentanti delle Forze Armate (della Marina solo per le piazzeforti marittime), della CRI, dell'UNUCI, degli stabilimenti industriali ed aziende più importanti, del sindacato ingegneri, della Federazione della proprietà edilizia e del clero.

Nelle province in cui vi fossero più centri importanti, ai quali occorresse applicare la P.A.A., i Comitati provinciali potevano istituire Comitati comunali presieduti dal podestà, con composizione e compiti analoghi. In ogni caso, nei capoluoghi di provincia, il comitato provinciale era anche comunale. Nei grandi centri potevano essere altresì costituiti Sottocomitati di zona, con composizione e compiti da stabilire caso per caso.

I comitati locali dovevano studiare le misure di P.A.A. da adottare nelle rispettive province, e compilare i conseguenti progetti, attuandoli dopo l'approvazione da parte del Comitato centrale. Essi dovevano inoltre organizzare, a richiesta del Comitato centrale, esperimenti ed esercitazioni, eventualmente con l'intervento di elementi delle Forze Armate: l'alta direzione delle esercitazioni spettava in ogni caso all'autorità militare più elevata del luogo.

I Comitati centrale e provinciali si avvalevano di apposite Segreterie permanenti. Quella del C.C.I. era retta da un ufficiale superiore capo ufficio, e composta di due sezioni. Quelle dei C.P. erano costituite con funzionari delle prefetture, e con il concorso volontario e gratuito di "qualche" ufficiale in congedo designato dai Comandi di C.d'A., e di "qualche" ingegnere appartenente ai Sindacati provinciali fascisti.

Fin dall'autunno 1932, il generale Giannuzzi Savelli aveva proposto al ministero della guerra la creazione di una lega nazionale della protezione antiaerea che, sull'esempio di analoghe associazioni esistenti in altri paesi, provvedesse alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica ("propaganda") e alla raccolta di fondi specificamente destinati allo scopo (e non concessi dal ministero delle finanze). L'iniziativa non aveva



però avuto alcun esito.

Solo nel 1934, per iniziativa di privati, venne costituita in Milano l'Unione Nazionale Protezione Antiaerea (UNPA), eretta in ente morale dal rd 30 agosto 1934, n. 1539. Lo Statuto dell'UNPA venne approvato con rd 14 maggio 1936, n. 1062. Presidente fu eletto il generale Giovanni Cattaneo, mentre Savelli e altre personalità entrarono a far parte del Consiglio direttivo centrale. Durante la guerra ne era presidente l'ing. Giuseppe Stellingwerff, e vicepresidente il cons. naz. Edmondo Del Bufalo. I soci, inizialmente 16 mila, crebbero nel 1937 a 150 mila: ben pochi, se confrontati con gli 11 milioni di aderenti alla analoga lega tedesca, i 2 milioni della lega polacca e i 15 milioni di quella sovietica.

L'UNPA, articolata in un Consiglio direttivo centrale, vari Consigli provinciali e Delegazioni comunali, si proponeva di integrare l'azione degli organi statali preposti alla protezione antiaerea collaborando all'attuazione dei relativi provvedimenti e di diffondere la conoscenza dei reali pericoli della guerra aerea. Era posta sotto la vigilanza del ministero della guerra.

Con circolare 673 del 15 novembre 1936 del PNF venne istituito l'ufficio di "capo-fabbricato": dichiarati "mobilitati civili" con d. del duce 28 agosto 1940, nomina ed attribuzioni dei capi fabbricato vennero fissate con legge 1° novembre 1940, n. 1609. Venivano nominati inizialmente dal PNF d'intesa con l'UNPA, e in seguito dall'UNPA previo nulla osta del PNF, e dipendevano dai comandi regionali dell'Unione. Spettavano loro la vigilanza, il controllo e l'applicazione delle norme di protezione, assumendo nel fabbricato la direzione e la responsabilità della P.A.A. al momento dell'allarme aereo. Curavano il collegamento tra il proprietario della casa e gli inquilini e le autorità preposte alla protezione: il proprietario dell'edificio aveva l'onere di provvederlo, a proprie spese, di maschera antigas, nonché di provvedere all'apprestamento delle opere e dei servizi di P.A.A. Il capofabbricato era scelto tra gli abitanti di ambo i sessi, e soggetto a particolari doveri, essendo passibile di arresto e ammenda in caso di contravvenzione. Il decreto del capo del governo 22 dicembre 1942, dispose altresì la mobilitazione civile dei portieri.

Dopo reiterati tentativi e sollecitazioni compiuti presso la CSD, il generale Savelli ottenne finalmente, nel 1939, una congrua assegnazione di fondi all'UNPA, nel frattempo riconosciuta quale ente parastatale



dalla presidenza del Consiglio. Inoltre il PNF dispose che i comandi federali fornissero, per ogni Comando regionale dell'UNPA, una Squadra collegamento composta di un capo squadra motociclista (giovane fascista della classe 1922) e 8 ciclisti (2 giovani fascisti della classe 1922 e 6 avanguardisti delle classi 1923 e 1922). In tutta Italia i comandi federali del PNF fornirono all'UNPA circa 69 mila giovani. Le unità ausiliarie seguivano corsi di addestramento tenuti il sabato pomeriggio, distinti per i tre servizi di ordine pubblico, antincendi e sanitario <sup>(14)</sup>.

Nel 1938 la C.C.I.P.A.A. emanò una *Istruzione sulla protezione antiaerea* comprendente undici fascicoli, relativi: all'Organizzazione della P.A.A. (con appendici sulle esercitazioni ed esperimenti e sullo schema di progetto di P.A.A.); ai Mezzi di offesa e loro effetti; alla Segnalazione dell'allarme; all'Oscuramento delle luci; all'Urbanistica, edilizia antiaerea e ricoveri; alla Dissimulazione degli obiettivi (mascheramento, occultamento, creazione di falsi obiettivi); allo Sffollamento della popolazione (includente la precettazione dei mezzi di trasporto degli sfollati e degli autisti, e le norme di carico e movimento, nonché per l'assistenza agli sfollati e la vigilanza sugli sfollati e sulle case rimaste vuote); alla Protezione sanitaria antiaerea (maschere antigas, autoprotettivi, indumenti protettivi, protezione animali e collettiva, bonifica); alla Protezione antincendi; ai Provvedimenti complementari (protezione della casa, servizio di polizia antiaerea, protezione delle attività, del traffico, della produzione, rimozione, distruzione e inertizzazione delle bombe inesplose).

L'UNPA venne militarizzata con rdl 18 giugno 1940, n. 632. Nel marzo 1940 l'organizzazione della P.A.A. assunse la fisionomia di guerra, e le competenze della C.C.I. vennero trasferite al comando del corpo di S.M. (S.M. DITER). In particolare vennero trasferiti allo S.M. DITER: le direttive per l'organizzazione della P.A.A.; lo studio e l'elaborazione delle leggi, regolamenti e istruzioni; le norme per studi ed esperienze per materiali e impianti; l'approvazione dei progetti provinciali; le disposizioni per le esercitazioni; le relazioni con enti e ministeri già di competenza del C.C.I.P.A.A.

(14) - Della Volpe N., *op. cit.*, pp. 45 ss. Sul ruolo del PNF nella protezione antiaerea, cfr., Ricciotti Lazzeri, *Il Partito nazionale fascista*, Milano, 1985, pp. 292-299.

La segreteria della Commissione centrale venne trasformata in Direzione Centrale della P.A.A., articolata su un direttore centrale, un Ispettore generale, una segreteria e due Divisioni. Ad essa spettava, attuando le direttive del sottocapo di S.M. DITER, di: curare l'attuazione dei provvedimenti di P.A.A.; concorrere all'elaborazione di norme legislative; proporre disposizioni e provvidenze; compiere studi ed esperienze nel campo dei materiali e impianti; corrispondere con i Comitati provinciali per le normali questioni.

L'attuazione dei provvedimenti era delegata, per quanto di rispettiva competenza, alle "unità ausiliarie" dell'UNPA (Comandi regionali e squadre di collegamento fornite dal PNF), alla Commissione interministeriale di sorveglianza opere e protezione stabilimenti, all'Ufficio Difesa controaerei, all'Ufficio P.A.A. e Difesa costiera dello S.M. DITER. I provvedimenti riguardavano l'oscuramento e il mascheramento degli obiettivi, l'allarme della popolazione, lo sgombero e sfollamento dei grandi centri e delle località speciali, le norme tecniche costruttive antiaeree, la costruzione di ricoveri e protezione antincendi, la protezione del patrimonio artistico e scientifico nazionali, l'addestramento della popolazione e la propaganda.

Con decreto 5 maggio 1941, n. 410, la Direzione centrale della P.A.A. venne trasformata in Direzione Generale dei Servizi per la Protezione Antiaerea e posta alle dipendenze del ministero degli interni. Direttore generale era il prefetto Ferdinando Natoli. La Direzione comprese due Ispettorati, quello Tecnico (generale di C.d'A. Luigi Gambelli) e quello Amministrativo (viceprefetto Edoardo Belli Contarini), nonché tre Divisioni. La I era incaricata delle funzioni di segreteria degli organi consultivi, della legislazione in materia di P.A.A. La II Divisione era incaricata dei ricoveri antiaerei pubblici e privati e altri apprestamenti di P.A.A., nonché dell'organizzazione della protezione sanitaria e antigas e dei rapporti con la CRI. La Divisione III si occupava dei mezzi per la segnalazione e diramazione dell'allarme, dell'oscuramento e dissimulazione degli obiettivi, della protezione antincendi, degli stabilimenti industriali e del patrimonio artistico e culturale, nonché dell'agricoltura, degli studi e dell'esame dei progetti e dati tecnici per la costruzione degli apprestamenti antiaerei e delle relazioni sulle incursioni nemiche e relazioni varie. Questa era l'unica delle tre Divisioni diretta da un

ufficiale dell'Esercito.

Ricordiamo in chiusura del paragrafo sulla protezione antiaerea, altri provvedimenti legislativi in materia, quali il rdl 24 settembre 1936, n. 2121 sull'obbligo di apprestare un ricovero antiaereo nei fabbricati di nuova costruzione (convertito in legge 10 giugno 1937, n. 1527); il rdl 29 ottobre 1936, n. 2216 con disposizioni fondamentali in materia (convertito in legge con modificazioni 10 giugno 1937, n. 1629); la legge 22 dicembre 1938, n. 2224, sulla costruzione di ricoveri pubblici antiaerei; il decreto del duce, 17 giugno 1940, sui segni distintivi per la protezione di edifici e monumenti.

Numerose furono le disposizioni relative alle maschere antigas (costavano 35 lire l'una e nonostante tutta la propaganda fatta, alla vigilia della guerra ne erano state vendute solo 140 mila): legge 23 maggio 1932, n. 551, sulla produzione e la vendita delle maschere antigas per la popolazione civile; legge 6 aprile 1933, n. 284, sulla distribuzione delle maschere antigas; rd 29 maggio 1933, n. 1330, col regolamento per l'esecuzione della legge che ne disciplinava la produzione e la vendita; rd 18 aprile 1935, n. 919, col regolamento sulla distribuzione modificato all'art. 4 dal rd 8 ottobre 1936, n. 1935); rdl 27 luglio 1938, n. 1429, per la distribuzione a operai e al personale statale e parastatale (convertito in legge 22 dicembre 1938, n. 2201); legge 22 dicembre 1939, n. 2202, sulla distribuzione agli operai delle industrie e al personale statale.

8. - *La protezione civile "bivalente": l'assistenza alle popolazioni colpite da pubbliche calamità, i servizi antincendi, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e le attribuzioni dell'Intendenza generale per i servizi di guerra del Ministero dell'Interno.*

Manca tuttora una ricostruzione della storia della protezione civile in Italia, se si prescinde da un volume relativo alla cronaca degli interventi di soccorso alle popolazioni civili colpite da calamità naturali compiuti dall'Esercito dal 1861 al 1975 <sup>(15)</sup>.

(15) - Ministero della Difesa, Ufficio storico dello SME, *L'esercito per il paese 1861-1975*, Roma, 1977.

Il problema è stato tuttavia correttamente impostato, nelle linee generali, in un recente saggio di Paolo Padoin <sup>(16)</sup>.

Padoin ricorda che nel periodo post-unitario, in assenza di un concetto unitario e globale di "protezione civile", "provvedimenti urgenti per fronteggiare le emergenze nell'immediatezza del loro manifestarsi trovavano il loro fondamento normativo nel generale potere d'ordinanza dell'autorità amministrativa - il prefetto o il sindaco - che, ai sensi della legge 25 giugno 1865, n. 2359, potevano disporre della proprietà privata in caso di rottura degli argini, di rovesciamento di ponti e negli altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza". Altre disposizioni relative alle eruzioni vulcaniche, alla prevenzione delle frane, alle alluvioni, mareggiate, uragani e altre calamità naturali furono emanate nel 1906.

Nonostante i terremoti del 1908 e del 1915, bisognò attendere la legge 17 aprile 1925, n. 473, perché fosse chiaramente individuata (nel ministero dei Lavori pubblici e nel Genio civile, con il concorso degli uffici sanitari), l'autorità responsabile per il soccorso alle popolazioni colpite da calamità naturali. Il rdl 9 dicembre 1926, n. 2389 attribuì al ministero dei Lavori pubblici la direzione e il coordinamento degli interventi di soccorso compiuti dalle altre amministrazioni dello Stato, dalle Forze Armate, dalle Ferrovie dello Stato, dalla Croce Rossa Italiana e dai Corpi comunali dei pompieri: il regolamento esecutivo, approvato con d.m. 15 dicembre 1927, disciplinava, nel titolo III, anche l'attività privata nell'opera di soccorso. In sede di conversione in legge del rdl n. 2389 (legge 15 marzo 1928, n. 833) vennero disciplinate anche le competenze dei sindaci e dei prefetti, soprattutto nella fase di prima emergenza, in attesa che il ministro o un sottosegretario ai Lavori pubblici assumessero direttamente sul posto la direzione delle operazioni. Non appena venuto a conoscenza dell'evento, il sindaco competente per territorio doveva inviare sul luogo i pompieri e il personale a sua disposizione, dandone immediata notizia al prefetto. Quest'ultimo assumeva la direzione e il coordinamento delle operazioni fino al loro trasferimento all'autorità ministeriale.

Gli interventi di pronto soccorso in caso di pubbliche calamità e i servizi tecnici relativi (radio, telecomunicazioni, ecc.), nonché i magazz-

(16) - Paolo Padoin, *La protezione civile in Italia*, Roma, 1988, pp. 12-13 ("storia della protezione civile").



zini di pronto soccorso, dipendevano dalla Divisione XXIX della D.G. dei servizi speciali del ministero dei Lavori pubblici, retta durante la seconda guerra mondiale dal dott. Domenico Romano. Dalla stessa D.G. dipendevano altre quattro Divisioni (XXIV, XXVI-XVIII) incaricate delle attività amministrative relative ai provvedimenti in favore delle regioni colpite dai terremoti del 1908, 1915, 1917, 1918, 1919, 1920, 1930 e 1933 e dei sussidi a favore di privati in dipendenza di terremoti, alluvioni, piene, frane ed eruzioni vulcaniche. Dalla D.G. dipendevano altresì un Ufficio tecnico (con funzioni ispettive e di consulenza, incaricato anche della normativa tecnica di edilizia antisismica).

Particolare importanza avevano, nelle operazioni di primo soccorso, i corpi dei pompieri. Tali corpi erano costituiti su base comunale: ancora il t.u. 3 marzo 1934, n. 383 della legge comunale e provinciale (art. 91, lett. D) dichiarava obbligatoria la relativa spesa soltanto nei Comuni capoluoghi di Provincia e in tutti gli altri con popolazione superiore ai 40 mila abitanti: perciò nella massima parte dei Comuni italiani l'istituzione di corpi di pompieri era meramente facoltativa.

Solo il rdl 10 ottobre 1935, n. 2472 (convertito in legge 10 aprile 1936, n. 833) provvede all'organizzazione su base provinciale e la coordinazione nazionale dei servizi pompieristici. Norme per la prima applicazione furono dettate poi dal rd 9 marzo 1936, n. 470. Il nuovo ordinamento istituiva, alla diretta dipendenza del ministero dell'interno, il "Corpo Pompieri", per la prevenzione e l'estinzione degli incendi e per i servizi tecnici in genere. Esso comprendeva un Ispettorato centrale pompieri presso il ministero dell'interno, e Corpi provinciali (comando provinciale, corpo pompieri nei capoluoghi e distaccamenti nei centri minori). Gli ispettori e gli ufficiali permanenti facevano parte del personale statale: il personale aveva la qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, e con rd 5 novembre 1937, n. 2678 ricevette l'armamento individuale dei corpi armati di polizia, fermo restando che nei servizi di spegnimento degli incendi doveva intervenire disarmato. Era prevista la militarizzazione in caso di mobilitazione.

Con rdl 16 giugno 1938, n. 1021 i pompieri assunsero la denominazione di "vigili del fuoco", e con il rdl 27 febbraio 1939, n. 333 (convertito con modificazioni in legge 22 maggio 1939, n. 960) vennero dettate nuove norme per l'organizzazione dei "servizi antincendi". I compiti del



Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco vennero estesi alla “tutela della incolumità delle persone” e alla “salvezza delle cose”, mediante “la prevenzione e l’estinzione degli incendi e l’apporto di soccorsi tecnici in genere, anche ai fini della protezione aerea”. Venne inoltre attribuito al Corpo il compito di “contribuire alla preparazione delle forze necessarie alle unità dell’esercito di campagna ed ai bisogni della difesa territoriale”. Venne in tal modo chiaramente fissato il principio della “bivalenza” dei servizi antincendi e di soccorso tecnico, sia per il caso di calamità naturali e incendi, sia per il caso dell’emergenza bellica.

A livello centrale vennero costituiti una Direzione generale dei servizi antincendi e due scuole centrali, una d’applicazione per gli allievi ufficiali e una d’istruzione per gli allievi vigili e gli allievi sottufficiali, nonché un’apposita Cassa sovvenzioni per i servizi di prevenzione ed estinzione degli incendi e per i soccorsi tecnici in genere. La Cassa, dotata di personalità giuridica (come i Corpi provinciali) e alimentata dai contributi dei comuni, nonché da contributi sui premi assicurazioni incendi, contributi eventuali di enti e privati e da rendite patrimoniali. Le entrate dei Corpi provinciali, amministrati dai Consigli d’amministrazione, erano costituite da canoni consolidati a carico dei comuni, da eventuali contributi integrativi a carico della Cassa sovvenzioni, da eventuali contributi di enti e privati, da rendite patrimoniali e dai proventi delle prestazioni a pagamento. Il personale era distinto in permanente e volontario. Gli ufficiali permanenti erano iscritti in ruoli statali, col trattamento degli impiegati civili dello Stato: i sottufficiali, vigili scelti e vigili permanenti in ruoli provinciali. L’art. 21 vietava inoltre l’organizzazione di altri pubblici servizi antincendi o similari.

La legge di ordinamento venne poi integralmente sostituita dalla successiva legge 27 dicembre 1941, n. 1570, contenente numerose modifiche di dettaglio. Altre disposizioni a carattere complementare furono approvate coi rr.dd. 16 marzo 1942, n. 699 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale non statale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco), n. 701 (regolamento di disciplina) e n. 702 (regolamento per il personale dei ruoli statali del servizio antincendi). Altre norme speciali per il servizio antincendi nei porti e per l’organizzazione del servizio durante lo stato di guerra furono emanate con le leggi 13 maggio 1940, n. 690, e 2 ottobre 1940, n. 1416 (poi modificata con

legge 19 gennaio 1942, n. 101).

La Direzione Generale dei servizi antincendi del ministero dell'interno era incaricata delle seguenti funzioni:

- direttive generali per la prevenzione e l'estinzione degli incendi e per i soccorsi tecnici in genere;
- studi e decisioni sulle questioni tecniche di carattere generale inerenti all'organizzazione dei servizi antincendi;
- sorveglianza sull'andamento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Dalla Direzione dipendeva il Consiglio d'amministrazione della Cassa sovvenzioni per i servizi di prevenzione e di estinzione incendi e per i soccorsi tecnici in genere, presieduto dal Direttore generale (che durante la guerra fu il prefetto Alberto Giombini).

La Direzione generale comprendeva una Divisione Amministrativa, un Comando scuole centrali dei servizi antincendi, un Ufficio Ispettivo, tre altri Uffici (Affari generali e personale; Tecnico; Militare) e un Ispettorato sanitario.

Un passo decisivo verso l'accentramento di tutte le questioni relative alla protezione civile, almeno in tempo di guerra, nel ministero dell'Interno, fu rappresentato dal rd 25 gennaio 1943, n. 4, con il quale venne istituita presso il ministero dell'interno l'Intendenza generale per i servizi di guerra, e dal rdl 9 giugno 1943, n. 588, recante nuove norme per la disciplina dei servizi di guerra di pertinenza del ministero dell'interno.

L'Intendenza era istituita per tutta la durata della guerra in corso, e fino a sei mesi dopo la cessazione dello stato di guerra, con il compito di provvedere all'organizzazione e di coordinare tutti i servizi destinati a prevenire e ad affrontare le conseguenze delle offese nemiche sulla vita civile della nazione in guerra. Essa doveva altresì provvedere alla fornitura ed all'apprestamento di ogni mezzo occorrente per assicurare il regolare funzionamento di tutti i servizi civili di guerra dipendenti dal ministero dell'interno.

L'Intendente, scelto tra i prefetti a disposizione, aveva "tutti i poteri per l'espletamento dei compiti commessi all'Intendenza". Poteva richiedere la mobilitazione o il comando di militari e il distacco di funzionari delle varie amministrazioni dello Stato, nonché la messa a disposizione dei servizi tecnici necessari per il normale svolgimento dell'attività

dell'intendenza o per fare fronte a speciali contingenze. La richiesta di comando di militari presso l'Intendenza doveva essere rivolta al Comando supremo, dal quale essi avrebbero continuato a dipendere direttamente agli effetti militari.

L'Intendente aveva facoltà di procedere, con le stesse modalità vigenti per le requisizioni militari e per la mobilitazione degli stabilimenti ausiliari, alla requisizione dei beni o rispettivamente alla mobilitazione delle imprese e dei servizi ritenuti necessari per l'espletamento dei compiti commessi all'Intendenza, nonché alla mobilitazione per il servizio del lavoro di personale tecnico civile.

I servizi dell'Intendenza erano equiparati a tutti gli effetti, anche in relazione alla messa a disposizione dei mezzi occorrenti, ai servizi mobilitati delle unità di guerra operanti, e godevano pertanto del diritto di precedenza assoluta nelle assegnazioni. Il ministero dell'Interno per le forniture e gli apprestamenti necessari sia per il funzionamento dei servizi di guerra, sia per fronteggiare le conseguenze dell'offesa nemica sulla vita civile della nazione in guerra, era equiparato alle amministrazioni militari anche relativamente alla esecuzione dei trasporti.

I servizi di guerra del ministero dell'Interno sottoposti all'organizzazione e al coordinamento dell'Intendenza erano quelli attribuiti alle quattro Direzioni Generali per i servizi di Protezione antiaerea, Antincendi, di Guerra e, limitatamente all'attività attinente allo stato di guerra, della Pubblica Sicurezza, nonché all'UNPA, al Corpo nazionale Vigili del Fuoco e, limitatamente all'attività applicata nel campo della protezione antiaerea, alla Croce Rossa Italiana.

Per il funzionamento di tali servizi il ministero dell'Interno poteva chiedere al Comando supremo, tanto per i propri organi centrali che per quelli periferici, l'impiego di militari in servizio appartenenti alle classi 1908 e più anziane, nei limiti numerici e di grado fissati d'intesa con il ministero della guerra, nonché la precettazione di singoli militari del R. Esercito in congedo appartenenti alle seguenti categorie: a) i riformati sottoposti a visita di revisione per l'accertamento dell'idoneità ai fini dei servizi di prevista assegnazione; b) i militari delle classi 1900 e più anziane; c) i militari delle classi dal 1908 al 1901, nei limiti numerici fissati d'intesa con il ministero della Guerra; d) i militari delle classi dal 1916 al 1901 idonei ai soli servizi sedentari.

Sempre per gli scopi indicati, il ministero dell'Interno poteva chiedere il comando di funzionari di altre amministrazioni dello Stato o di enti pubblici in genere, nonché la messa a disposizione di uffici e servizi tecnici civili, esclusi quelle statali.

Per il personale di tal servizi era prevista l'equiparazione dei gradi con quelli corrispondenti del Regio Esercito, la concessione del distintivo della guerra in corso, uno speciale trattamento economico per il personale che avesse partecipato ad operazioni di guerra, limitatamente all'effettiva durata di tale partecipazione, nonché i benefici previsti per i congiunti dei caduti o deceduti per causa di servizio, e per quanti riportassero ferite o lesioni o contraessero infermità dalle quali derivasse perdita o menomazione della capacità di lavoro.

*9. - I Comitati comunali per la resistenza civile previsti dal capo II della legge di guerra del 1931, abrogato dalla legge del 1940.*

Gli artt. 5-7 della legge 14 dicembre 1931, n. 1699 sulla disciplina di guerra, integrati dagli artt. 9-23 del relativo regolamento esecutivo approvato con rd 15 giugno 1933, n. 1176, prevedevano che presso ogni comune, per iniziativa del podestà e previa autorizzazione del prefetto della provincia, venisse costituito, appena indetta la mobilitazione, un Comitato per la resistenza civile retto da un Direttorio (formato dal podestà, dal segretario politico del locale Fascio e da un cittadino nominato dal prefetto) e includente la segretaria del locale fascio femminile, i rappresentanti locali delle associazioni sindacali giuridicamente riconosciute, nonché i cittadini la cui opera fosse ritenuta utile dal direttorio, tra i quali dovevano essere compresi, ove possibile, un rappresentante di ciascuna delle due Associazioni nazionali dei Combattenti e dei Mutilati e invalidi di guerra.

Il Comitato di resistenza civile aveva il compito di:

- vigilare, nell'ambito del territorio del comune, sull'osservanza della legge sulla disciplina di guerra;

- coadiuvare, se richiesto, gli organi costituiti a norma della legge sulla ONG;

- coadiuvare gli enti municipali e statali nella ricerca della mano d'opera necessaria alle industrie e aziende in genere, nonché delle



persone tenute a prestare la loro attività nelle opere assistenziali;

- agevolare la pratica attuazione di tutte le disposizioni emanate dal governo centrale e dai suoi rappresentanti locali;

- segnalare di urgenza alle autorità governative le informazioni degne di rilievo e le iniziative meritevoli di essere incoraggiate e di proporre ricompense;

- compilare un diario di tutti gli avvenimenti più rilevanti in dipendenza dello stato di mobilitazione e delle disposizioni più importanti emanate a causa di esse.

Il Comitato aveva facoltà, ove necessario, di ingiungere ai cittadini non mobilitati civili, di prestare la loro attività nel termine, nel luogo e nel modo ritenuti al caso, nonché di prescrivere determinate direttive agli enti e alle associazioni locali non mobilitati civili. Contro le ingiunzioni e prescrizioni era ammesso unicamente ricorso al prefetto, contro la cui decisione non era consentito ulteriore gravame.

Il direttorio aveva la rappresentanza del Comitato e ne indiceva le riunioni, informando il prefetto dell'azione svolta dal comitato. Quest'ultimo svolgeva i propri compiti in base alle istruzioni impartite dal direttorio: poteva, specialmente nei grandi centri, dividersi in sezioni con compiti separati e definiti, presiedute dai singoli membri del comitato designati dal direttorio, il quale doveva essere tenuto al corrente quindi-cinalmente (e immediatamente nei casi che lo richiedessero) del lavoro delle sezioni. I locali e le spese di funzionamento erano a carico del comune. L'opera dei membri del direttorio e del comitato era gratuita, salvo rimborso o eventuale anticipo, a carico del comune, delle spese realmente sostenute o da sostenersi, previa autorizzazione, di volta in volta, del prefetto.

La funzione di vigilanza sull'osservanza della disciplina di guerra nell'ambito del territorio del comune, comportava l'obbligo per il presidente di denunciare all'autorità giudiziaria ogni infrazione di legge, e quello dei componenti del Comitato di segnalare immediatamente al presidente quelle di cui venissero a conoscenza.

Il Comitato era altresì tenuto a fornire agli enti statali e municipali che ne facessero richiesta tutte le notizie di cui fosse in possesso relative alla disponibilità di impiegati e di lavoratori, nonché, sempre su richiesta dei predetti enti, a compiere la ricerca di personale mediante i mezzi ritenuti



più opportuni, con esclusione della precettazione.

Il diario doveva essere tenuto su apposito registro regolamentare, e in esso dovevano essere descritti, con brevi appunti, tutti gli avvenimenti locali più rilevanti in dipendenza dello stato di mobilitazione, con speciale riguardo: a) ai servizi di mobilitazione civile istituiti dal Comitato stesso (con l'indicazione nominativa delle persone ad essi preposte e con la registrazione dei dati statistici relativi); b) al vettovagliamento ed altri bisogni collettivi della popolazione (con l'indicazione dei relativi servizi e dei provvedimenti particolari adottati in caso di deficienza dei prodotti); c) ai movimenti della popolazione con l'indicazione delle principali cause di essi (esodo dal comune: ritorno nel comune: accentramento da altri comuni); d) alle condizioni sanitarie della popolazione; e) agli attacchi aerei, segnalati od effettuati, ed alle conseguenze di questi ultimi (morti, feriti, colpiti dai gas; incendi o altri danni; con l'indicazione delle condizioni atmosferiche in cui fossero compiuti o tentati), sempre quando non esistessero nel comune comandi di difesa controaerei o enti preposti alla protezione antiaerea; f) alle manifestazioni di spirito pubblico. Nel diario doveva anche tenersi nota delle disposizioni più importanti emanate nel comune a causa dello stato di mobilitazione, allegando anche copia dei manifesti od avvisi relativi, facendo altresì succinta menzione delle deliberazioni adottate dal Comitato e dal direttorio, risultanti dai relativi verbali. Il diario doveva essere tenuto al corrente giornalmente, e le registrazioni dovevano indicare la data ed essere firmate dal compilatore e inoltre controfirmate, ogni decade, dal presidente del Comitato. Il diario aveva carattere riservato, con personale responsabilità, a tale riguardo, del presidente e del compilatore. Nella zona delle operazioni di guerra il diario doveva contenere solamente le notizie relative all'assistenza civile, a meno che il comando supremo non disponesse diversamente. In tutto il territorio dello Stato, poi, il diario doveva essere trasmesso alla fine di ogni mese alla prefettura, che doveva curarne la conservazione.

L'ingiunzione di cittadini non mobilitati civili di prestare la loro attività nel termine, nel luogo e nei modi ritenuti al caso, era ammessa soltanto per necessità di carattere locale o provinciale, sia di enti pubblici non statali o di opere assistenziali, sia di industrie od aziende che, per la loro importanza, interessassero la vita comunale o provinciale. L'ingiun-

zione era fatta dal presidente su conforme deliberazione del Comitato ovvero, nei casi di urgenza, del direttorio, e notificata a mezzo di un messo o agente comunale.

Le direttive che il Comitato aveva facoltà di dare agli enti ed associazioni locali non mobilitati civili, nonché agli organi, rappresentanze od agenzie di enti od associazioni non locali, limitatamente al campo della loro attività nel comune, dovevano essere deliberate dal Comitato o dal direttorio in caso di urgenza, impartite dal presidente con lettera d'ufficio, e immediatamente comunicate al prefetto, che aveva facoltà di revocarle o annullare la deliberazione. L'eventuale ricorso al prefetto contro le ingiunzioni doveva essere inviato entro cinque giorni dalla notificazione del provvedimento e non aveva effetto sospensivo.

Durante la guerra, tuttavia, i Comitati comunali di resistenza civile non vennero costituiti, in quanto le relative disposizioni vennero abrogate dall'art. 21 della legge 24 maggio 1940, n. 461. Una parte dei compiti per essi previsti fu infatti attribuita agli Uffici comunali di mobilitazione civile, mentre quelli relativi al reperimento della mano d'opera confluirono nelle attribuzioni dei due principali enti della mobilitazione civile, cioè il Centro Nazionale di Mobilitazione Civile del PNF e il ministero delle Corporazioni <sup>(17)</sup>.

(17) - Circa le problematiche organizzatorie e funzionali inerenti la difesa civile nel dopoguerra, v. *infra*, cap. III, *La carenza di un'organica disciplina costituzionale e legislativa*, a cura del CEMISS, spec. il par. 5.

### CAPITOLO III

## LA DISCIPLINA DELLE CRISI NELL'ORDINAMENTO VIGENTE

## LA CARENZA DI UN'ORGANICA DISCIPLINA COSTITUZIONALE E LEGISLATIVA

a cura del CEMISS

Sommario: 1. - *Premessa*. 2. - *Riflessioni sulla prassi seguita in situazioni di crisi*. 3. - *La disciplina a livello amministrativo: il Manuale per la gestione della crisi*. 4. - *Segue: l'organizzazione per la gestione delle crisi nei singoli Ministeri*. 5. - *I problemi della difesa civile*.

### 1. - *Premessa*.

a) La forma di governo che emerge dalla Costituzione italiana è di tipo parlamentare.

Il potere di indirizzo politico, proprio del Governo in collegamento con la maggioranza parlamentare, risulta bilanciato dal riconoscimento ad altri organi costituzionali di importanti funzioni che realizzano un sistema di tipo garantista. Un quadro costituzionale così articolato si trova ad operare in un sistema politico caratterizzato da un accentuato pluripartitismo, che si riflette in pratica sia sulla necessità di ricorrere a Governi di coalizione, sia in un forte vincolo di collegialità nella determinazione dell'indirizzo politico, sia in un'espansione - rispetto ad altri sistemi - del coinvolgimento parlamentare nell'assunzione delle decisioni politiche riguardanti la difesa.

b) Non si verifica nel nostro Paese la possibilità di un'accentuata tutela anche formale della discrezionalità del potere esecutivo in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa. Questa difficoltà, sul piano della funzionalità e della rispondenza del sistema istituzionale alle esigenze della concezione di una politica di difesa e della gestione politico-strategica di crisi e conflitti, risulta ampliata dalla *manca*za di un'aggiornata legislazione sui poteri di crisi, sul comando delle Forze Armate e sulla stessa organizzazione e sui meccanismi di funzionamento del vertice politico-strategico della sicurezza e della difesa. Mancano altresì

strutture interministeriali specializzate di settore che consentano un adeguato coordinamento delle attività connesse alla sicurezza e alla difesa di competenza dei vari dicasteri.

c) Tale situazione è emersa - clamorosamente - in occasione delle aggressioni che hanno recentemente coinvolto il nostro Paese (Achille Lauro e Lampedusa) ed è sicuramente destinata a divenire sempre più inaccettabile qualora l'Italia fosse costretta dalle circostanze, in particolare dall'instabilità del Mediterraneo e dalla diminuzione della garanzia finora assicurata dal sistema collettivo di sicurezza dell'Alleanza Atlantica, a dover adottare una politica di sicurezza di più elevato profilo e di più spiccate caratterizzazioni nazionali.

d) Non è un caso che con l'episodio di Sigonella si sia verificata, a distanza di settant'anni, una crisi di Governo - sia pure subito rientrata - originata proprio da questioni attinenti alla politica della sicurezza e che proprio in questo periodo il Presidente della Repubblica abbia stimolato la costituzione di una Commissione di esperti per "approfondire l'esame e lo studio dei problemi concernenti la disciplina dei poteri di comando delle Forze Armate e delle procedure e competenze per il loro impiego in caso di guerra, di crisi internazionali o di calamità pubbliche, e di formulare le conseguenti proposte in merito, in relazione all'ordinamento costituzionale".

Tale mandato era notevolmente più restrittivo di quello espresso dalla lettera inviata l'8 aprile 1986 dal Presidente della Repubblica a quello del Consiglio. Quest'ultima allargava il discorso alla ripartizione ed al coordinamento delle competenze governative in materia di difesa nazionale, all'assetto dei vertici militari, agli strumenti normativi, amministrativi e tecnico-logistici per la gestione di situazioni di pericolo, minaccia, emergenza, conflitto e alla predisposizione di schemi di provvedimenti d'urgenza e relativi alla specificazione delle attribuzioni del Presidente della Repubblica e del Consiglio Supremo di Difesa.

La Commissione di esperti presieduta dal Professor Paladin consegnò il proprio rapporto nell'autunno 1988, tra l'altro precisando che l'Alto Comando delle Forze Armate attribuito dalla Costituzione al Presidente della Repubblica ha carattere formale e non sostanziale, e che



il Consiglio Supremo di Difesa è un organo di informazione e di consultazione, e non un organo deliberante, responsabile dell'elaborazione e dell'approvazione delle politiche di sicurezza, di difesa o militare. Queste ultime vengono infatti riservate alle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri ed al Parlamento.

Va altresì notato come la Commissione Paladin - pur limitando il proprio esame al diritto vigente ed in particolare alle attribuzioni del Presidente e del Consiglio Supremo e alle informazioni che devono essere fornite dal vertice politico e da quello tecnico-operativo al Presidente della Repubblica, per consentirgli di assolvere le attribuzioni devolutesi dalla Costituzione - abbia inserito nell'ultima parte della relazione talune incisive indicazioni circa le possibili soluzioni da adottare per una definitiva regolamentazione del settore. Essa dovrebbe essere attuata con l'elaborazione di una *legge sulla difesa e sulla sicurezza nazionale*, che sostituisca la legge di guerra del 1940, recependone eventualmente taluni contenuti normativi.

## 2. - *Riflessioni sulle prassi seguite in situazioni di crisi.*

a) Il Libro Bianco della Difesa del 1985 ha riportato un'elencazione delle attribuzioni e responsabilità del vertice politico nei confronti delle istituzioni militari. "Il vertice politico definisce le linee di politica di sicurezza e la strategia militare italiana. In base alle risorse disponibili, al tipo di minaccia ed agli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia, esso determina gli obiettivi di sicurezza, formula direttive ed indirizzi politico-strategici e controlla la rispondenza dello strumento tecnico-militare. Il vertice politico della difesa comprende, ciascuno con specifiche attribuzioni e responsabilità costituzionali, i seguenti organi: il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Consiglio Supremo di Difesa (responsabile collegialmente della politica di sicurezza e della politica di difesa), il Ministro della Difesa (responsabile politico della difesa)". Inoltre, il Libro Bianco precisa che "al vertice politico si collega il vertice militare della difesa, il quale, sulla base delle direttive ricevute, provvede a configurare il modello di difesa, da sottoporre all'approvazione del vertice politico, a garantire l'approntamento e l'efficienza dello

strumento militare in tempo di pace ed a sovrintendere alla direzione delle operazioni in guerra”.

b) È Indubitabile, come è confermato anche dalla organizzazione adottata dagli altri Stati, che il vertice politico debba far capo al Governo. All'interno del Governo un ruolo di preminenza - che sembra dover acquisire almeno in casi di emergenza e crisi uno spessore sostanziale più rilevante - è attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, cui spetta il compito di dirigere la “politica generale del Governo” e di “mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri” (art. 95 Cost.). In altre parole, si dovrebbe conferire al Presidente del Consiglio, nei riguardi della politica della difesa e della gestione delle crisi ed emergenze, attribuzioni analoghe a quelle conferitegli dall'art. 1 della legge 7 novembre 1977, n. 801 nei riguardi dei Servizi per le Informazioni e la Sicurezza.

c) Tuttavia, nell'assenza di disposizioni che regolamentino le attribuzioni, in caso di crisi e di conflitto, del Presidente del Consiglio, la sua azione risulta indubbiamente indebolita. In altre parole, esso non è attualmente posto nelle condizioni idonee per fronteggiare le esigenze richieste da una moderna crisi internazionale, i cui tempi di sviluppo possono non ammettere decisioni collegiali, ma implicano l'esistenza di un responsabile dotato di poteri d'iniziativa attivabili con la necessaria tempestività, ed in grado di trasmettere indirizzi e ordini a chi debba eseguire determinate azioni. Un atteggiamento impropriamente garantista a tale riguardo non solo sarebbe inefficiente sul piano funzionale, ma risulterebbe praticamente controproducente sul piano stesso del garantismo. Infatti, una crisi molto acuta, con una situazione che si sviluppi con un ritmo incompatibile con i tempi di risposta propri di qualsiasi organo collegiale, potrebbe obbligare alla adozione di decisioni al di fuori di qualsiasi meccanismo istituzionale. Infatti, non sono le crisi ad adeguarsi ai tempi e alle procedure decisionali, ma sono questi ultimi che devono tener in debito conto le caratteristiche proprie delle più moderne emergenze.

In definitiva, mentre le politica di sicurezza, di difesa e militare vanno approvate collegialmente dal Governo in situazioni di normalità, non si

ritiene possibile che questo sempre avvenga in caso di conflitto o di crisi. Occorre pertanto approntare strumenti tecnico-operativi per consentire un'ordinata gestione della crisi. Questi vanno organizzati per legge con precisazione, per ogni tipo di crisi considerata, delle competenze, dei meccanismi decisionali e dei necessari organismi di supporto alla adozione delle decisioni.

d) Nel febbraio 1986 fu predisposto il "Consiglio politico di crisi", presieduto dal Presidente del Consiglio, composto dai Ministri degli Esteri, della Difesa, della Giustizia e degli Interni, e sostenuto da un'"Unità per la gestione delle situazioni di emergenza politico-militare". Tale Unità si appoggiava ad una "Sala crisi" costituita presso la Presidenza del Consiglio; cioè, in pratica, ad una vera e propria Sala operativa centrale, a sua volta collegata con le Sale operative dei surriferiti Ministeri.

Senza una siffatta organizzazione non è infatti pensabile che il vertice politico possa controllare la situazione in caso di emergenza. La medesima non può essere improvvisata in caso di bisogno. Dovrebbe essere "rodato" per tempo con opportune esercitazioni, del tipo di quelle effettuate in ambito NATO, coinvolgendo non solo la Difesa, ma tutte le altre Amministrazioni interessate in maniera diretta o indiretta alla sicurezza, alla difesa, al sostegno dello sforzo militare, ad assicurare il soccorso e il sostegno alle popolazioni e quindi alla continuità dell'azione amministrativa e di Governo.

L'organizzazione per la gestione delle situazioni di crisi e di conflitto (in particolare la Sala operativa cit.) dovrebbe essere gestita, in tempo normale, da un organismo interministeriale che offra un adeguato supporto al Governo, ed in particolare, al Presidente del Consiglio, per l'espletamento delle attribuzioni ad esso devolute nel quadro della politica di sicurezza e di difesa e di preparazione della Nazione per l'emergenza. Solo tale organizzazione potrebbe colmare le lacune esistenti nell'attuale quadro normativo e istituzionale.

e) In caso di assenza di una specificazione legislativa, tali organismi dovrebbero basarsi sulle (vigenti) competenze proprie di Ministri e Uffici diversi o fondarsi sui poteri di autorganizzazione del Governo, da cui è

ad esempio originata, con delibera del 5 agosto 1983, la costituzione del Consiglio di Gabinetto.

Come è noto, tale Consiglio rifletteva l'esigenza di disporre di un organo decisionale ristretto, al tempo stesso rappresentativo della coalizione governativa. Ma ciò non significa che tale organismo abbia potuto operare come strumento per il coordinamento interministeriale della politica di sicurezza e di difesa nè per la gestione delle crisi. La vicenda di Sigonella ha dimostrato i limiti del suo funzionamento.

f) Solo dopo aver disciplinato l'organizzazione e le funzioni del vertice politico della difesa e dei suoi strumenti operativi, potranno essere definiti meccanismi di garanzia, di controllo e sindacato politico e parlamentare, coerenti con i lineamenti fondamentali del sistema istituzionale italiano.

In tale quadro una funzione di garanzia andrebbe confermata al Presidente della Repubblica, predisponendo una Sala operativa presso il Quirinale, per sostenere le sue funzioni. Si potrebbe poi considerare la possibilità d'integrare il ruolo del Presidente della Repubblica con i Presidenti delle Assemblee legislative, in modo da stabilire un opportuno raccordo che possa valorizzare le attribuzioni parlamentari di controllo in chiave garantista. In alternativa a tale soluzione, si potrebbe costituire un Comitato Interparlamentare misto, del tipo, o coincidente a quello previsto per i Servizi di Sicurezza, attributario del potere di controllare le decisioni del Governo ed eventualmente di sospenderne l'efficacia o di sollecitare una decisione del Parlamento.

g) La disciplina legislativa sulle emergenze dovrebbe poi precisare le informazioni che il Governo deve trasmettere al Parlamento, le particolari modalità con cui il Presidente del Consiglio eserciterà il proprio ruolo istituzionale e quelle con cui si concretezza il potere di indirizzo e di sindacato del Parlamento, fermo restando che - come sostenuto dalla Commissione Paladin - sarebbe del tutto incongrua la parlamentarizzazione di qualsiasi crisi militare.

h) In sostanza, strutture e meccanismi del vertice politico della sicurezza e della difesa dovrebbero andare precisati con adeguate norme



legislative, sia per la determinazione del “polo politico” a cui spetti la direzione e il comando delle Forze Armate, e quindi della sua titolarità del potere di emanare disposizioni di indirizzo e di ordine sulle loro azioni, sia per l’istituzione di organismi serventi specializzati plurisetoriali, in grado di attuare il principio della globalità della sicurezza e della difesa. Il corpo legislativo relativo all’emergenza dovrebbe costituire la base su cui strutturare la disciplina prevedibile per le situazioni di normalità. Nell’attuale legislazione nè al Governo, nè al Ministro della Difesa è espressamente attribuita la funzione di comando, ma solo la responsabilità politica dell’impiego delle Forze Armate.

i) La menzionata situazione, peraltro, non ha impedito di emettere uno specifico “ordine” (così espressamente qualificato dal Presidente del Consiglio il 15 aprile 1986) impartito alle Forze Armate “di difendere con tutti i mezzi a loro disposizione ogni punto del territorio della Repubblica da ogni minaccia di attacco”. Sotto il profilo tecnico, poichè i missili non si potevano intercettare, l’esecuzione di tale ordine avrebbe dovuto comportare la distruzione di basi missilistiche sui territori degli Stati esteri da cui essi fossero stati lanciati. Tale situazione mette in risalto la carenza di una fonte normale su cui fondare l’ordine governativo e l’inevitabile richiamo alla necessità come fonte di diritto. Si ritiene tuttavia che nell’attuale Costituzione si trovino le basi, anche formali, per poter adottare un’esauriente disciplina legislativa destinata ad affrontare le emergenze (v. *infra*, al cap. V).

### *3. - La disciplina a livello amministrativo: il Manuale per la gestione della crisi.*

a) La Costituzione italiana, a differenza di quelle della più parte degli altri Paesi occidentali, non menziona nessuno stato di crisi eccetto quello di guerra, la cui delibera è affidata al Parlamento, che conferisce al Governo i poteri necessari (art. 78), nè riporta disposizioni specifiche per quanto riguarda la loro gestione.

La materia non ha costituito oggetto di disciplina giuridica di secondo livello. Solo disposizioni frammentarie, relative alla pubblica sicurezza,



alla protezione civile e alla modifica strutturale del Ministero degli Esteri, accennano ai problemi delle crisi e delle emergenze, ma in modo disomogeneo e non sempre collegato all'eventualità dell'impiego delle Forze Armate.

Tuttavia, nel luglio 1980, a livello amministrativo, fu edito dalla Presidenza del Consiglio il *Manuale per la gestione delle crisi*, specificamente finalizzato alla gestione di emergenze di tipo militare, e volto a costituire un'interfaccia con l'organizzazione NATO (v. *infra*, in questo stesso capitolo).

b) Il suddetto Manuale, oltre ad indicare le modalità ed i soggetti che possono individuare le crisi e gli organi decisionali nazionali competenti (Consiglio dei Ministri e Presidente del Consiglio dei ministri), ha previsto un nuovo organo - il *Comitato Politico Strategico* (CoPS) - ed ha stabilito una serie di procedure che si materializzano in un'organizzazione e in un meccanismo di gestione.

L'organizzazione è articolata su:

una componente decisionale costituita dal predetto *Comitato Politico Strategico*;

una componente direzionale, rappresentata dal *Centro Direzionale Nazionale* (CDN);

una componente operativa basata sul *Nucleo Politico Militare* (NPM).

Il CoPS, composto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Ministri degli Esteri, della Difesa e dell'Interno, svolge compiti di concertazione, valutazione e, se necessario, di decisione sui problemi attinenti alle situazioni di crisi. Alle sedute è prevista la partecipazione anche del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio (Segretario), del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Segretario Generale del Ministero degli Esteri, questi ultimi con veste solo consultiva.

Il CDN, che dipende dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è affidato alla gestione del SISMI, costituisce l'*Agenzia Nazionale del Governo* per la ricezione, lo scambio, la diffusione di dati informativi, di valutazioni e di decisioni fino al massimo livello. Ha sede in località decentrata (Forte Braschi), comprende una sala decisionale, una sala controllo e una sala situazioni ed è dotato di sistemi di collegamento

multipli con enti NATO, con enti esteri non rientranti in ambito NATO ed enti nazionali.

Lo NPM, costituito dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le Informazioni e la Sicurezza, che lo dirige, e da rappresentanti dei Ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno e della Difesa, dello Stato Maggiore della Difesa, del SISMI e del SISDE, ha il compito di coadiuvare il CoPS nelle funzioni di coordinamento delle attività dei dicasteri direttamente coinvolti nella crisi, nonché quello di effettuare valutazioni politico-militari per lo stesso CoPS, oltre che per la NATO.

In caso di eventi che possano configurare situazioni di crisi si attiva solo il NPM; il CoPS viene invece coinvolto esclusivamente qualora lo Stato di crisi sia già in atto.

Elementi dettagliati in ordine alle procedure da osservare per il funzionamento dell'intera struttura sono previste nel succitato Manuale per la gestione della crisi.

c) Nel quadro delle iniziative assunte in anni recenti per consentire un'efficace gestione delle crisi da parte dell'esecutivo, un cenno particolare meritano quelle adottate sul piano politico-militare all'indomani della crisi di Sigonella, allorché i cinque partiti della coalizione di Governo firmarono un documento programmatico inteso a costituire un apposito organo interministeriale di crisi presso la Presidenza del Consiglio.

In particolare, nel 1986 fu deciso l'allestimento di una Sala Operativa presso la Presidenza del Consiglio a Palazzo Chigi nella considerazione che quella di Forte Braschi si presentasse troppo decentrata rispetto alla sede dei vari Ministeri.

Analoga Sala venne predisposta presso il Quirinale per consentire al Presidente della Repubblica di seguire costantemente l'evolvere di eventuali situazioni di crisi.

Nello stesso tempo - come si è anticipato nel precedente paragrafo - fu di fatto istituito un *Consiglio Politico di crisi*, presieduto dall'allora Presidente del Consiglio, composto dai Ministri degli Esteri, della Difesa, dell'Interno e della Giustizia, e assistito da un' "Unità per la gestione della situazione di emergenza politico-militare". Tale Unità, presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, era compo-

sta dai Capi di Gabinetto dei quattro Dicasteri citati, dal Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, dai Responsabili dei Servizi di Sicurezza, dal capo di Stato Maggiore della Difesa nonché dal Direttore Generale e dal Responsabile degli Affari Politici del Ministero degli Esteri.

Ambedue i suindicati organismi non risulterebbero tuttavia attivati durante le crisi immediatamente successive (*raid* aereo statunitense su Tripoli ed attacco missilistico dei libici contro Lampedusa).

Nel momento dell'emergenza, il raccordo fra la componente decisionale e quella operativa (esigenza, questa, comune a tutti i meccanismi di gestione surriferiti) si realizza attraverso l'iniziativa dei Ministri interessati alla particolare crisi da gestire.

Essi si avvalgono, oltre che delle normali strutture dei propri dicasteri, di appositi apparati, che verranno di seguito illustrati, ferma restando l'azione di coordinamento e di impulso del Centro Decisionale Nazionale (CDN) in caso di crisi che interessi più ministeri.

d) Un ruolo fondamentale nella gestione delle crisi spetta ai Servizi informativi, dalla cui efficienza dipende la capacità immediata di prevedere e valutare e di disporre a livello politico - prima - e a livello tecnico - poi - risposte adeguate.

In Italia, la legge 24 ottobre 1977, n. 801 ha istituito due organismi che operano al livello del Presidente del Consiglio dei ministri - il Comitato interministeriale per le Informazioni e la Sicurezza ed il Comitato Esecutivo per i Servizi di informazione e di Sicurezza (CESIS), che fa capo ad un Sottosegretario di Stato e che è coordinato da un Segretario Generale, - e due servizi che agiscono alle dipendenze, rispettivamente, del Ministro della Difesa - il Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare (SISMI) - e del Ministro per l'Interno - Servizio per le informazioni e la Sicurezza Democratica (SISDE) -.

Al Presidente del Consiglio sono attribuiti l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza. Questi impartisce le direttive ed emana ogni disposizione necessaria per l'organizzazione ed il funzionamento delle attività connesse con le attribuzioni di cui sopra. Al Presidente del Consiglio affluiscono inoltre, per il tramite del CESIS, i rapporti che pervengono dal SISMI e

dal SISDE.

Il funzionamento dei due Servizi e del CESIS è controllato da un Comitato parlamentare ristretto. Esso configura un istituto che potrebbe essere esteso alla gestione degli stati di crisi e di guerra, garantendo con continuità le prerogative del Parlamento.

Per quanto riguarda, in particolare, l'apparato informativo della Difesa, al SISMI si aggiungono nell'ambito di ogni singola F.A. i Servizi Informazione Operativi e Situazioni (SIOS), che hanno funzioni connesse con l'impiego dello strumento militare e che dipendono dai rispettivi Stati Maggiori, mentre lo S.M. della Difesa è praticamente privo di ogni organo informativo, e riceve supporto dal SISMI, ma in maniera del tutto saltuaria ed informale. Tale inconveniente potrebbe essere superato con la prossima ristrutturazione del Ministero della Difesa e degli Stati Maggiori, che prevede che il Capo di S.M. della Difesa si avvalga secondo quanto riportato nel d.d.l. n. 557, del Direttore del SISMI, e che dovrebbe comportare l'accentramento dei SIOS di Forze Armate nell'ambito dello Stato Maggiore della Difesa.

### *3. - Segue: l'organizzazione per la gestione delle crisi nei singoli Ministeri.*

#### *a) Ministero degli Affari Esteri*

L'organizzazione del Ministero degli Affari Esteri è costituita da un Segretario Generale, affiancato da una Segreteria Generale, dal Cerimoniale, da sei Direzioni Generali, dal Servizio Stampa e dal Centro Cifra e Telecomunicazioni.

Tutte le notizie (rassegna stampa nazionale ed estera) e le comunicazioni provenienti dal Centro Cifra giungono alla Segreteria Generale, dove subiscono un primo vaglio a cura di un *team* di funzionari qualificati, che a turno assicurano l'immediata reperibilità anche nell'arco notturno.

Le informazioni esaminate, corredate da sintetiche annotazioni ed eventuali direttive, vengono distribuite alle Direzioni Servizi competenti.

Notizie di un certo interesse sono sottoposte preventivamente all'attenzione del funzionario che dirige la Segreteria Generale che, a sua

volta, seleziona quelle da portare eventualmente a conoscenza del Segretario Generale.

Quest'ultimo decide poi quali di esse debbono essere comunicate al Ministro con priorità.

La Segreteria Generale, oltre a coordinare il funzionamento delle Direzioni, mantiene i contatti con gli Enti esterni (Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio, Ministeri, Servizi Informativi).

Le crisi che il MAE si trova più frequentemente a dover affrontare sono relative a situazioni politico-militari e ad eventi in cui sono coinvolti connazionali all'estero; interessano pertanto principalmente le Direzioni degli Affari Politici e dell'Emigrazione ed Affari Sociali.

L'aumentato numero di cittadini italiani all'estero ed il diffondersi di situazioni di instabilità in Aree sempre più vaste ha determinato il progressivo incremento delle situazioni critiche da considerare le quali, anche per la loro maggiore risonanza grazie ai media e la sviluppata sensibilità dell'opinione pubblica, hanno richiesto con sempre maggiore frequenza un impegno coordinato e prolungato nel tempo.

A partire dagli anni '80 si è pertanto sentita la necessità di predisporre un "Centro situazione di crisi", da attivare al verificarsi di un evento che richieda da parte del MAE un'attenzione particolare e costante.

Tale Centro è messo a disposizione della Direzione interessata all'evento, che vi distacca, per la durata dell'esigenza, un suo funzionario in forma permanente ed esclusiva.

Il Centro, costituito presso la Direzione dell'Emigrazione e degli Affari Sociali è una struttura cui sono attribuite le seguenti funzioni già svolte dall'Unità di crisi operante presso la citata Direzione (che un recente provvedimento interno ha opportunamente collocato nell'ambito della Segreteria Generale, in stretta simbiosi con un neocostituito Nucleo di analisi e previsione).

*In fase di normalità:*

- osservazione di analisi delle aree di tensione e di conflitto dove esista pericolo per comunità ed interessi italiani;

- raccolta ed aggiornamento delle informazioni di quadro concernenti i singoli Paesi (telecomunicazioni, trasporti, viabilità delle reti stradali, accessibilità di porti ed aeroporti, consistenza e dislocazione della comunità, di eventuali impianti e cantieri italiani ecc.);



- ricerca ed elaborazione, in collegamento con altri dicasteri e con i Ministeri degli Esteri dei principali Paesi comunitari ed alleati, delle soluzioni più adatte ai numerosi problemi che possano derivare da potenziali emergenze (scelta dei punti di raccolta, ammontare e tipo delle scorte necessarie, identificazione dei percorsi meno rischiosi, dei mezzi di trasporto più idonei ecc.);

- distribuzione e cura della manutenzione di apparati radio di emergenza presso le Ambasciate di Paesi a rischio, di cui una ventina già operanti.

*In fase di crisi:*

- risposta operativa alla crisi in atto (raccolta informazioni, valutazione dei fatti, provvedimenti da adottare ed azioni da intraprendere concernenti il teatro della crisi);

- raccolta di elementi per una corretta, coerente ed opportuna presentazione al pubblico ed alla stampa, al Parlamento ed alle altre Autorità politiche degli eventi e delle azioni intraprese.

Il Centro è composto da:

- una Sala presentazione e/o conferenze da utilizzare in caso di crisi in atto;

- una Sala situazioni dotata di appositi mezzi di rappresentazione degli eventi;

- un piccolo centro dati per la conservazione ed elaborazione delle schede-Paese e di altri utili elementi informativi;

- una zona logistica di riposo e di ristoro per permettere il presidio continuo in lunghi periodi di crisi;

- una zona uffici per lo svolgimento della normale attività quotidiana;

- una piccola centrale di "risposta al pubblico" dove si troverà il personale destinato, in caso di crisi, a fornire notizie verso l'esterno.

*b) Ministero dell'Interno*

Per affrontare situazioni di emergenza, il Ministero dell'Interno dispone nel suo ambito di due "Centri decisionali":

- un Centro Situazione, presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza;

- Una Sala Operativa, nella Direzione Generale della Protezione Civile.

Lo stesso Ministero si avvale, inoltre, per le esigenze connesse con

l'ordine e la sicurezza pubblica, di una Sala operativa dislocata nell'ambito del Gabinetto del Capo della Polizia di Stato.

*Il Centro Situazione* ha essenzialmente il compito di raccogliere e gestire le informazioni relative sia alle normali situazioni che a quelle di emergenza.

A questo fine provvede a:

- ricercare, coordinare e smistare informazioni ordinarie, di emergenza e di particolare gravità, concernenti l'ordine pubblico, il terrorismo e la criminalità;

- scambiare informazioni computerizzate con banche dati di Polizie di altri Stati;

- valutare quanto acquisito e rappresentarlo alle Autorità interessate;

- mantenere aggiornata la banca dati nazionale della forza organica ed effettiva di tutte le Forze di Polizia dello Stato.

Il Centro si articola in:

- Sala Rapporto, in cui possono essere visualizzate tutte le informazioni necessarie per gestire situazioni di crisi;

- strutture varie di supporto informativo.

Le apparecchiature di cui il Centro è dotato comprendono una vasta gamma di mezzi di comunicazione (radio, filo, ponte radio, televisione normale e via satellite, telescriventi, telefax, linee critto ecc.) tali da consentire il collegamento diretto con tutti gli Enti interessati, tra cui:

- Presidenza della Repubblica;

- Centro Decisionale Nazionale di Forte Braschi;

- Stati Maggiori della Difesa e dell'Aeronautica;

- Gabinetto del Capo della Polizia di Stato;

- Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;

- Comando del Capo degli Agenti di Custodia;

- Comando della Guardia Forestale;

- Ministero di Grazia e Giustizia;

- Ministero della Protezione Civile;

- Prefetture;

- Questure principali;

- Torri di controllo degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino;

- Agenzie di stampa principali;

- Forze di Polizia di numerosi Stati esteri.

Il Centro è attivato in via permanente e vi operano elementi della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

La Sala operativa esistente presso la Direzione Generale della Protezione Civile e Servizi Antincendi è finalizzata essenzialmente alle esigenze della protezione civile, con il compito di coordinare l'intervento dello Stato, in particolare, nei settori degli approvvigionamenti, delle requisizioni e della mobilitazione civile.

Tale Sala è costituita da:

- una Sala decisionale;
- strutture varie di supporto operativo e logistico.

La Direzione Generale della protezione Civile del Ministero dell'Interno ha altresì diramato particolari direttive alle Prefetture per la realizzazione di Sale Operative e l'elaborazione di Piani provinciali per la protezione civile.

#### *c) Dipartimento della Protezione Civile*

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri opera il *Dipartimento della Protezione Civile* la cui azione si sviluppa in tre direzioni fondamentali:

- previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio;
- soccorso alle popolazioni sinistrate;
- interventi per la ripresa socio-economica nelle zone colpite da calamità.

Il Dipartimento fa capo al Ministero per il coordinamento della Protezione Civile, il quale è dotato di poteri assai estesi; un tempo limitati alla gestione delle emergenze in atto e poi divenuti sempre più ampi fino a comprendere iniziative nel campo della loro previsione e conseguente prevenzione. Tali poteri trovano il loro fondamento giuridico nei seguenti provvedimenti legislativi:

- d.l. 10 luglio 1982, n. 428, convertito nella l. 12 agosto 1982, n. 547;
- d.l. 12 novembre 1982, n. 829, convertito nella l. 23 dicembre 1982, n. 938;
- l. 31 dicembre 1982, n. 979.

Il massimo organismo della Protezione Civile, che coordina gli interventi nelle situazioni di emergenza, è il *Comitato Operativo per le Emergenze (EMERCOM)*, costituito con il d.P.C.M. 16 ottobre 1984.

Esso coadiuva il Ministero nell'attività di predisposizione degli interventi in favore delle popolazioni colpite da gravi eventi calamitosi.

Il relativo *Servizio Emergenze* attua le ordinanze del Ministro concernenti il pronto intervento e l'assistenza, mantiene i rapporti con le altre componenti di protezione civile che collaborano all'attività di emergenza, cura il collegamento con gli organismi scientifici che svolgono attività di sorveglianza dei fenomeni sismici, bradisismici, meteorologici, chimici, geologici e tiene costantemente informato il Ministro sui relativi rischi.

Provvede altresì al coordinamento ed alla integrazione dei piani d'intervento predisposti dalle componenti di protezione civile presso le singole Amministrazioni od enti pubblici; individua, istruisce e coordina le strutture di volontariato; provvede al coordinamento degli interventi in caso di incendi boschivi, in accordo con tutti gli enti ed organismi competenti in materia; assicura i contatti con tutti gli organismi competenti al soccorso in mare in caso di emergenza, compresi gli incidenti aerei in mare in prossimità di aeroporti; si avvale, per i propri compiti istituzionali di un'organizzazione operativa articolata su tre centri:

Centro Situazioni (CE.SI.);

Centro Operativo Aereo Unificato (C.O.A.U.);

Centro Operativo per l'Emergenza in Mare (PROCIVILMARE).

A questi si affianca il Centro Applicazioni e Studi Informativi (C.A.S.I.) con funzioni strumentali e di supporto.

Il *Centro Situazioni* riceve e valuta costantemente tutte le notizie di interesse per la protezione civile, in particolare opera in occasione di terremoti, eruzioni vulcaniche, disastri idrogeologici, incidenti chimici e nucleari, incendi che coinvolgono vaste aree urbane e territoriali.

Il *Centro Operativo Aereo Unificato* gestisce la componente aerea a disposizione del Dipartimento nei vari tipi di missione di interesse per la protezione civile (fotografie, trasporti, soccorsi, spegnimenti di incendi boschivi).

Il *Centro per l'Emergenza in Mare*, di concerto con il Ministero della Marina Mercantile ha il compito di predisporre la pianificazione operativa in caso di grave inquinamento marino, di coordinare e pianificare l'intervento per il soccorso in mare a velivoli caduti in prossimità di aeroporti costieri e di studiare, d'intesa con i Ministri della Difesa e della



Marina Mercantile, le possibilità d'impiego operativo, logistico e sanitario della nave assegnata alla Marina Mercantile per attività di protezione civile.

Il Centro Situazioni si articola in Sala situazioni, Sala regia e Sala grafica.

La Sala situazioni rappresenta il punto nevralgico dell'intero sistema. In essa convergono tutte le notizie e i segnali video provenienti sia da fonti esterne che da fonti interne. La Sala è dotata di strumenti elettronici per il collegamento con le banche dati e di teleproiettori per la diffusione di immagini proiettate dalla regia.

La Sala regia ha il compito di controllare e smistare tutti i segnali video ed audio in arrivo dall'esterno e dall'interno.

La Sala grafica, infine, consente la elaborazione ed il costante aggiornamento di situazioni grafico-descrittive che vengono diramate in sala EMERCOM ed in Sala operativa e che costituiscono elementi fondamentali di valutazione per la definizione delle operazioni di soccorso da sviluppare.

Il funzionamento del Centro in periodi di normalità è assicurato in maniera continuativa. In emergenza, il Centro si trasforma in Centro operativo e la Sala situazioni diventa anch'essa operativa con un adeguato incremento di personale.

In caso di particolari emergenze, insieme al citato EMERCOM, può essere convocata anche la *Commissione grandi rischi*, che è l'anello di collegamento del Dipartimento con la comunità scientifica nazionale ed internazionale. Essa fornisce, fra l'altro, utili notizie all'EMERCOM sullo sviluppo dei fenomeni che hanno determinato l'evento, facilitando l'individuazione delle misure da adottare.

Il sistema, nel suo complesso, consente di ricavare, in ristretti termini di tempo, gli elementi di valutazione necessari per le attività degli organi direttivi, operativi e tecnico-scientifici del Dipartimento.

La pianificazione degli interventi è fondata su modelli matematici costruiti ed applicati a cura del Centro elaborazione del C.A.S.I.



## *5. - I problemi della difesa civile.*

Con la costituzione del Ministero per il coordinamento della Protezione Civile sono stati notevolmente erosi i poteri del Ministero degli Interni e, in particolare, della Divisione Generale Protezione Civile e Servizi Antincendi, che continua peraltro a fungere da interfaccia nazionale agli organismi NATO di difesa civile e di predisposizione dei piani civili di emergenza.

La difesa civile è qualche cosa di molto più ampio della protezione civile, i cui compiti sono limitati agli interventi a tutela della popolazione e dei beni in caso di calamità naturale. Riguarda infatti la continuità dell'azione di governo e amministrativa, i rifornimenti alimentari alla popolazione, i rifornimenti alle industrie, il mantenimento dell'ordine pubblico e l'accoglimento di evacuati e rifugiati.

Solo il Ministero degli Interni con la sua rete di Prefetti, investiti dell'autorità di adottare provvedimenti d'urgenza, è posto nelle condizioni di assolvere i compiti di difesa civile. I provvedimenti legislativi in corso di esame al Parlamento sul Servizio Nazionale della Protezione Civile (p.d.l. Ballestrazzi) tendono invece ad estendere le competenze del Ministro per il coordinamento della Protezione Civile al campo della difesa civile, anche se non è ben chiaro se tale estensione vada limitata alla protezione civile, come componente della difesa civile in caso di conflitto ovvero si riferisca al complesso delle attività normalmente considerate come facenti parte della difesa civile.

Il problema è reso complicato dalle attribuzioni che le Regioni esercitano nel settore della protezione civile e dalla scarsa autorità di cui sono titolari i Commissari di Governo.

Ulteriori distorsioni emergono dalle circostanze secondo cui, per un verso, i compiti di concorso delle Forze Armate alla protezione civile (disciplinati dalla legge n. 372 del 1978, recante "Norme di principio sulla disciplina militare") - a fronte della previsione originaria che li riservava a situazioni eccezionali - sono stati di fatto estesi per fronteggiare (le molteplici) situazioni di mera emergenza e, dall'altro, che risulta tuttora assente una disciplina normativa concernente l'utilizzazione e l'organizzazione della protezione civile in caso di conflitto esterno o interno.

La legge sulla difesa nazionale dovrebbe includere norme anche di delega, dirette ad evitare conflitti di competenza fra il Ministro dell'Interno e quello della Protezione Civile e fra Stato e Regioni.

I problemi della mobilitazione sono tuttora regolamentati dalla legge 21 maggio 1940, n. 415, recante norme sull' "organizzazione della Nazione per la guerra". Essi riguardano vari settori che vanno dalla mobilitazione del personale necessario per le Forze Armate, ai rifornimenti della popolazione e alla mobilitazione industriale per la difesa, concernente una componente, al pari delle Forze Armate, della capacità di difesa militare della Nazione.

Già nel 1912, durante la guerra di Libia, era stata costituita a livello governativo una Commissione consultiva per gli approvvigionamenti dello Stato. Nel 1915 le attività di mobilitazione industriale furono devolute ad un Comitato supremo per i rifornimenti delle armi e delle munizioni dipendente dal Ministero della Guerra, che per i compiti esecutivi si avvaleva delle Direzioni Generali di Artiglieria e Genio del Ministero della Guerra e d' Artiglieria e d' Armamento del Ministero della Marina. Il 9 luglio 1915 gli organi del Ministero della Guerra furono posti alle dipendenze del nuovo Sottosegretario per le Armi e le Munizioni, nato per trasformazione di detto Comitato. La formale subordinazione del Sottosegretariato al Ministero della Guerra fu abolita nel 1917, quando il primo fu trasformato temporaneamente in Ministero per Armi e Munizioni e poi in Ministero per le Armi e Trasporti, soppresso nel 1919.

Negli anni '20 ebbe vita stentata un Comitato per la Mobilitazione Civile, con semplici compiti consultivi della Commissione Suprema Mista di Difesa, operante al livello del Capo del Governo. Esso fu costituito nel 1923 e ristrutturato senza molto successo nel 1928, assumendo la denominazione di Comitato per la Preparazione Nazionale. Pur operando nell'ambito del Ministero dell'Economia non ne dipendeva, ed aveva a capo un militare.

Con il r.d. 14 luglio 1935, n. 1374 tale Comitato fu trasformato nel Commissariato Generale per le Fabbricazioni di Guerra (COCEFAG), dipendente dal Capo del Governo (che aveva assunto le funzioni di Ministro della Guerra, della Marina e dell' Aeronautica e che per la parte operativa aveva alle dipendenze il Capo di Stato Maggiore Generale), con

il compito di commisurare le commesse alle capacità produttive, di esercitare il controllo tecnico sulle industrie belliche e di predisporre la mobilitazione industriale, ma che aveva scarsi poteri, essendo le Direzioni Generali rimaste strutturate nei rispettivi Ministeri.

Mediante il r.d. 23 maggio 1940, n. 499, venne inizialmente trasformato nel Sottosegretariato Generale per le Fabbricazioni di Guerra (FABBRI-GUERRA), e quindi trasformato, nel 1943, nel Ministero per la Produzione Bellica (MIPROGUERRA), accentrando finalmente le Direzioni Generali tecniche dei Ministeri della Guerra, della Marina e dell'Aereonautica e così assumendo responsabilità simili a quelle che l'analogo organo aveva efficacemente esercitato nel corso della prima guerra mondiale.

Con il decreto 27 gennaio 1944, n. 24 il MIPROGUERRA venne sciolto e le sue attribuzioni furono in gran parte devolute al Ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro. Quest'ultimo diveniva quindi responsabile del coordinamento generale degli approvvigionamenti, della loro ripartizione fra le varie fonti di produzione e della distribuzione delle materie prime. Alle Forze Armate restava il compito di segnalare le rispettive esigenze e di controllare tecnicamente le lavorazioni e le forniture.

Nei primi anni del dopoguerra il problema di una riorganizzazione non si pose in termini molto perentori, perchè le attività di approvvigionamento si riferivano essenzialmente alla trasmissione di richieste di aiuti militari agli USA. La costituzione nel 1951, nell'ambito del Ministero della Difesa, dell'Ufficio Centrale Approvvigionamenti e Produzioni Militari, divenuto nel 1954 Ufficio Centrale Allestimenti Militari, ebbe scarsa incidenza pratica, anche perchè i Segretari Generali delle Forze Armate, preposti all'area tecnico-amministrativa di ciascuna, mantenevano contatti diretti con il Ministero dell'Industria.

Peraltro, per coordinare nuovi investimenti effettuati per le Forze Armate in conseguenza dello scoppio della guerra di Corea (Piano di riarmo 1950-1953), fu costituito presso il MICA un Comitato tecnico interministeriale, di cui faceva parte per la Difesa il Capo Ufficio del Capo di Stato Maggiore della Difesa, mentre gli altri componenti erano Sottosegretari di Stato o Direttori Generali. Nell'ottobre 1951 fu costituito, sempre presso il MICA, un Comitato di Coordinamento Commesse,

in cui lo Stato Maggiore Difesa aveva un rappresentante e un membro nella Segreteria permanente. La loro azione, però, fu limitata alla sola gestione degli aiuti americani e non si estese al coordinamento degli approvvigionamenti nazionali.

Non fu quindi costituito un organo di coordinamento delle risorse nazionali che servisse da raccordo e da regolazione della produzione bellica e dei rifornimenti per le Forze Armate. Furono peraltro creati vari organismi di coordinamento, in parte privi di reali poteri e in parte lasciati del tutto inattivi, con la conseguenza di determinare scollamenti fra le Forze Armate, il settore della ricerca e quello dell'industria e di determinare una situazione confusa e statica, animata solo dalle iniziative assunte autonomamente dagli Stati Maggiori delle singole Forze Armate al di fuori di qualsiasi piano programmatico.

Si determinò quindi un vuoto organizzativo per il coordinamento delle produzioni e delle risorse, per l'impostazione di una politica industriale della Difesa e per la mobilitazione dell'industria all'atto dell'emergenza. Questa situazione, forse accettabile nell'immediato dopoguerra, perchè le commesse dell'industria erano molto scarse, dato che i bilanci consentivano solamente la semplice sopravvivenza delle Forze Armate, in seguito provocò inconvenienti che si avvertono ancora oggi. Furono costituite, nel 1958, la CITN (Commissione Interministeriale dei Trasporti Nazionali) e nel 1967 la CIR (Commissione Interministeriale dei Rifornimenti), entrambe dipendenti dal Presidente del Consiglio, essenzialmente su sollecitazioni dell'Alleanza Atlantica, in cui esiste un Comitato dei Piani Civili di Emergenza. Tali organismi sono stati però praticamente ininfluenti. Parimenti inefficace fu il decreto del 16 aprile 1971, con cui fu costituito un Comitato di coordinamento fra il Ministero della Difesa e quello dell'Industria, come era già stato quello dell'ottobre 1964, che istituiva un Consiglio ed un Comitato interministeriale per le attività di ricerca, sviluppo e produzione.

Questa mancanza di coordinamento è divenuta ancor più grave in relazione alla scarsa integrazione interforze dell'area tecnico-amministrativa della Difesa, a cui forse si potrà apporre rimedio con la prossima ristrutturazione del Ministero della Difesa e degli Stati Maggiori.

La costituzione, nel 1984, del Comitato Difesa Industria non ha prodotto al riguardo alcun effetto.

Negli ultimi decenni si sono poi accentuati i rapporti di collaborazione fra le Forze Armate e il CNR e gli altri organismi preposti alla programmazione e alla gestione della ricerca scientifica e tecnologica, le cui risorse e capacità dovrebbero poter essere mobilitate in caso di necessità, soprattutto in riferimento al fatto che il mutamento della situazione strategica sta aumentando il ruolo della mobilitazione industriale per porre il Paese e le Forze Armate in condizioni sia di aumentare nei tempi necessari il proprio potenziale bellico, in caso di mutamento della situazione internazionale, sia di affrontare, anche autonomamente, crisi e minacce che potrebbero derivare dall'attuale proliferazione missilistica e di armamenti chimici e biologici in Paesi della propria area di interesse strategico, che sono caratterizzati da un elevato tasso di conflittualità e di instabilità politico-sociale.



## I PROBLEMI DELL'INTERFACCIA DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE CON QUELLO NATO

a cura del CEMISS

Sommario: 1. *Premessa*. 2. *Gli organismi e le strutture NATO e l'interfaccia con l'ordinamento nazionale*. 3. *Il sistema di allarme*. 4. *Conclusioni*.

### 1. - *Premessa*.

Tutte le previsioni sulla dinamica di un moderno conflitto evidenziano il bisogno - soprattutto per la crescente compressione dei fattori di spazio e di tempo - di celerità e di tempestività nelle decisioni, in campo politico e militare.

L'asserto non riguarda solo la condizione di scontro armato, ma anche e soprattutto la fase di crisi che lo precede.

La gestione di questa fase, in particolare, ha notevoli ripercussioni sia sul completamento operativo dello strumento militare, sia sull'approntamento logistico-industriale, sia sul grado di consenso interno, sia infine sulle possibilità di scongiurare il passaggio al conflitto vero e proprio.

Una corretta capacità di risposta allo stato di crisi presuppone la presenza di una struttura di vertice (e di una *decision making structure*) abbastanza pronta e reattiva e la disponibilità di procedure standardizzate e sufficientemente automatizzate di comunicazione-informazione-esecuzione; con tale dispositivo si vuole tenere alto lo *standard* del coordinamento, dell'approntamento e della decisione.

L'inserimento dell'Italia nell'Alleanza Atlantica ha da un lato agevolato la tempestività dell'approntamento e delle capacità di risposta militare in situazioni di crisi, ma ha dall'altro complicato la decisione politica, soggetta ad un *iter* di consultazione e di valutazione, in campo nazionale e con gli alleati. Nel primo caso, l'agevolazione deriva dalla effettiva integrazione dei comandi militari NATO e dall'esistenza di sistemi di allarme e di procedure consolidate nel tempo. Nel secondo caso, malgrado la disponibilità di strutture di base e di procedure, la

decisione politica, già di per sè complessa, è condizionata anche dallo scadente funzionamento della struttura nazionale di vertice, e ciò pregiudica sia l'*iter* di valutazione e di consultazione e di conseguenza la presenza attiva nel processo decisionale politico interalleato, sia la tempestività nell'approntamento militare qualora si ritardi ad esprimere concordanza all'attuazione di specifiche misure preventive. In pratica, gli effetti negativi si sommano, poiché la disfunzione decisionale nazionale crea un duplice rischio: non tutelare adeguatamente la sovranità del Paese e ridurre il potere dissuasivo dello strumento militare. E tutto ciò nel momento di massimo pericolo per la sicurezza nazionale e collettiva.

In prima approssimazione, quindi, appare comprensibile come il nodo cruciale nell'interfaccia tra l'organizzazione NATO e quella nazionale sia costituito dalla efficacia e reattività dell'intero sistema decisionale interno.

Nel prosieguo dell'analisi si individueranno:

- in primo luogo, gli organismi e le strutture del vertice politico e militare della NATO che necessitano di un'interfaccia con l'ordinamento nazionale;

- in secondo luogo, l'interfaccia costituita dal sistema di procedure di allarme, necessarie per attivare una risposta nazionale omogenea e coerente con quella degli altri *partners* dell'Alleanza.

## 2. - *Gli organismi e le strutture NATO e l'interfaccia con l'ordinamento nazionale.*

a) Il centro dell'autorità dell'Alleanza risiede nel Consiglio Atlantico, ossia nel massimo organo politico decisionale alleato, che ha competenza su tutte le materie d'interesse dell'Alleanza, siano esse politiche o militari.

È in questa sede che si svolge la consultazione politico-strategica fra i Paesi membri, soprattutto in situazioni di crisi.

Il Consiglio dispone di potere delegato di decisione da parte dei Governi; le decisioni sono prese con il consenso di tutti i Paesi membri, ma nessuno di essi può essere obbligato a riconoscerle e ad eseguirle se non vi ha aderito.

Il Consiglio può riunirsi sia a livello dei Ministri dei Governi (soprattutto Esteri e/o Difesa), sia a livello dei rappresentanti permanenti (ambasciatori).

La struttura militare fa capo al Comitato Militare, costituito dai Capi di Stato Maggiore della Difesa dei Paesi membri.

Il Comitato fornisce consulenza al Consiglio e attua sul piano militare - attraverso i Comandi Militari NATO di regione - le decisioni politiche deliberate in ambito del Consiglio; è quindi chiaro il rapporto di supremazia del secondo sul primo.

Anche il Comitato Militare può riunirsi a livello dei Capi di SM o a livello di Rappresentanti Militari Permanenti.

Il situazione di crisi, sia il Consiglio che il Comitato utilizzano il "Centro di situazione", struttura che consente le consultazioni e le delibere, avendo a disposizione locali adeguati e impianti di comunicazione rapidi e sicuri, tali da assicurare:

- ad ogni rappresentante permanente, un contatto continuo con il rispettivo Capo di Governo e Capo di SM;
- al Consiglio, un flusso continuo di informazioni sul corso degli avvenimenti.

Il "Centro di situazione" è quindi lo strumento organizzativo ed esecutivo per la gestione delle crisi da parte della NATO.

b) Da questa sommaria descrizione emergono tre primarie esigenze di connessione tra NATO e singoli Paesi.

In primo luogo, la connessione Rappresentante permanente - Presidente del Consiglio. L'importanza politica della connessione è comprensibile, così come è determinante sia la competenza, la personalità e il temperamento del primo sia il rapporto fiduciario che deve esistere tra i due.

In secondo luogo, la connessione Rappresentante permanente Militare-Capo di SM della Difesa. Ambedue sono consulenti, ma hanno anche responsabilità militari dirette: il primo supporta il Rappresentante permanente e partecipa alla consultazione tecnica nell'ambito del Comitato Militare; il secondo è consulente del Ministro della Difesa e del Presidente del Consiglio e ha la responsabilità diretta delle FF.AA. Anche in questo caso il rapporto fiduciario tra i due e la competenza

specifica del primo giocano un ruolo preminente.

In terzo luogo, la connessione tra il "Centro di situazione" NATO e l'analogo "Centro di situazione" nazionale. La connessione deve consentire sia un efficace e tempestivo flusso informativo sia il dialogo tra Rappresentanti permanenti e vertice nazionale sia la consultazione per le decisioni nazionali a premessa di quelle NATO sia l'attuazione in campo nazionale delle decisioni ivi eventualmente assunte.

Il "Centro di situazione" nazionale rappresenta la prima vera interfaccia dell'ordinamento NATO e nazionale; esso deve poter operare in tempo reale, in sede protetta e sicura, essere imperniato su di un sistema affidabile di collegamenti e procedure standardizzate, avere nel suo interno gli organi detentori dei poteri fondamentali dello Stato che abbiano competenze e responsabilità comunque legate alla gestione della crisi.

Uno strumento del genere già esiste ed è il Centro Decisionale Nazionale (CDN), realizzato a Forte Braschi nel corso degli anni '70, ma scarsamente attivato nei primi tempi per carenza di procedure e di strutture decisionali adeguate.

Solo all'inizio degli anni '80 il CDN assume una fisionomia decisionale più equilibrata e viene attivato con maggiore frequenza. Il motivo va ascritto alla compilazione da parte della NATO di un "Manuale per la gestione delle crisi", che provoca la conseguente elaborazione di un analogo "Manuale" nazionale, approvato nel luglio 1980 dalla Presidenza del Consiglio.

La redazione del documento consente di codificare, anche se con atto interno all'Amministrazione, la composizione e il funzionamento del Centro, che ora dipende direttamente dalla Presidenza del Consiglio ed è gestito logisticamente dal SISMI.

Il CDN è fornito di un valido sistema di comunicazione e di procedure per il collegamento con la NATO e con i Ministeri nazionali, è sufficientemente protetto, è dotato di spazio e di attrezzature per consentire un concertato processo di analisi-consultazione-decisione. Nel suo ambito dovrebbe operare il Comitato Politico-Strategico (COPS), assistito da organi di staff operativo e tecnico-funzionale. Il COPS è formato dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai Ministri degli Affari Esteri, della Difesa e dell'Interno; in veste consultiva partecipano alle riunioni



il Capo di SM della Difesa e il Segretario Generale della Farnesina.

Anche se definito nei dettagli e strutturato adeguatamente per assolvere alle proprie funzioni, il CDN non ha risposto peraltro pienamente alle aspettative e non è stato attivato nella misura e al livello di responsabilità operativa che sarebbe stato necessario.

Diverse le cause. Ad esempio:

- il ridotto grado di legittimazione formale degli organi dello Stato incaricati di gestire le crisi. Inoltre, in presenza di Governi di coalizione, la mancanza di norme legislative sulla gestione della crisi complica il problema e rende complessa la fase di consultazione e decisione nazionali;

- la lontananza dell'attuale Centro dalla sede abituale del Presidente del Consiglio, sicuramente interessato ad amministrare con continuità anche gli affari correnti;

- la riluttanza da parte del vertice politico a sfruttare una sede inserita in un contesto (Servizi di sicurezza) di non facile trasparenza e con passati coinvolgimenti poco chiari;

- la difficoltà a mantenere rapporti con stampa e TV (nazionale ed estera) da una sede del genere;

- la ormai sperimentata ridotta funzionalità di parte del CDN, la cui struttura sembra privilegiare in misura eccessiva la sala riunioni a scapito sia della possibilità di svolgere consultazioni "ristrette", sia dello spazio necessario agli organi di staff.

c) In sintesi, da questi brevi cenni, emerge come *la prima interfaccia* tra l'ordinamento di crisi in ambito NATO e l'ordinamento nazionale debba rispondere a quattro condizioni principali:

1. disporre di un "centro di situazione" in una sede funzionale a diverse esigenze: impegni di lavoro del Presidente del Consiglio, collegamenti affidabili e sicuri con la NATO e con i Ministeri interessati, protezione, possibilità di riunioni "ristrette", spazi adeguati per gli organi di staff, ecc.;

2. essere costituita da organi dello Stato che, chiamati ad assumersi responsabilità decisive verso il proprio Paese e verso i Paesi alleati, possano agire sulla base di competenze e poteri loro attribuiti da norme legislative che tengano anche conto delle esigenze di consenso interno in caso di Governi di coalizione;



3. operare sulla base di pianificazioni e procedure avallate sul piano politico fin dal tempo di pace (vedasi, tra l'altro, come si dirà più avanti, la composizione, i compiti e il funzionamento delle dieci Commissioni Interministeriali che agiscono alle dipendenze del Presidente del Consiglio e che trattano materie di interesse nazionale e NATO, di particolare rilevanza in situazione di crisi);

4. partecipare alle esercitazioni NATO con attivazione completa (o quasi) degli organismi e delle attrezzature previste.

### *3. - Il sistema di allarme.*

a) Il sistema di allarme può essere considerato come la seconda interfaccia tra ordinamento NATO e nazionale.

Il sistema si articola in una serie di misure di allarme prepianificate, di impegno progressivo (in termini di approntamento e difesa diretta) in funzione del grado di pericolosità della potenziale minaccia.

Il sistema di allarme NATO, da cui trae origine analogo sistema nazionale, vuole conseguire i seguenti obiettivi:

- garantire prontezza di reazione in caso di crisi;
- assicurare un ordinato e graduale passaggio dal tempo di pace a quello di guerra;
- salvaguardare la sopravvivenza delle forze in caso di attacco avversario con scarso preavviso.

b) La pianificazione e l'attuazione delle "misure di allarme" sono rese praticabili da una delle principali caratteristiche dei comandi NATO: quella di essere strutture interalleate unificate fin dal tempo di pace, pronte ad entrare rapidamente in azione se la necessità lo richiede. L'alto grado di integrazione militare, però, esclude l'automaticità nell'impiego delle forze militari nazionali (art. 5 del Trattato), anche per quella parte di forze "assegnate" fin dal tempo di pace ai comandi NATO.

L'impiego viene deciso in osservanza soprattutto alle norme vincolative contenute nelle "misure di allarme". Ciò significa che in situazione di crisi, il Supremo Comandante NATO in Europa, per poter dare il via all'attuazione delle singole misure di allarme, deve aver ricevuto il

benessere del Consiglio Atlantico, che a sua volta deve avere avuto l'*input* positivo da parte dei Governi dei Paesi membri. I successivi benessere quindi, sono il frutto di una intensa consultazione politica nazionale e interalleata. Il processo di consultazione, in particolare, per essere efficace, deve essere tempestivo e aderente alla situazione; perché ciò si verifichi, non solo il flusso delle informazioni deve essere completo e immediato, ma anche la formulazione delle posizioni dei singoli Paesi ed il reciproco scambio di opinioni devono essere rapidi e affidabili.

Un rallentamento del processo decisionale da parte di un Paese può provocare un ritardo pericoloso nel progressivo approntamento delle potenzialità di difesa nazionali e determinare grossi problemi nell'analogo approntamento dei Paesi alleati vicini.

c) Del sistema di allarme vanno evidenziati alcuni aspetti:

1. in primo luogo, che è un sistema posto al vaglio ogni anno e negoziato dai singoli Paesi con il Comando Supremo NATO responsabile per territorio (per l'Italia, il Supremo Comando Alleato per l'Europa). Ciò vuol dire che le procedure ricevono una revisione costante e completa sulla base delle esigenze dei Paesi e dei Comandi NATO e del modificarsi della situazione nazionale e internazionale;

2. in secondo luogo, che il sistema è periodicamente sperimentato in apposite esercitazioni, che a seconda del livello tendono a verificare le comunicazioni, le procedure, il processo di consultazione e quello decisionale;

3. in terzo luogo, che il sistema, nella versione nazionale, è anche applicabile al singolo Paese per proprie specifiche esigenze;

4. infine, che alcune misure precauzionali, di modesto rilievo, sono attivate, su delega, dal Comando NATO, che può dichiararle senza il benessere del Paese.

Le materie oggetto di trattazione nel sistema di allarme sono diverse e interessano sia le Autorità militari che quelle civili.

In particolare, in situazione di crisi:

sul piano decisionale, è il Governo ad avere la piena responsabilità di accettazione o meno delle misure (e sono state già sottolineate le carenze in questo settore).

Il Governo è assistito da organi tecnici (Stato Maggiore della Difesa,

Dipartimento della Protezione civile del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari Politici del Ministero Affari Esteri, ecc.) e da dieci Commissioni Interministeriali responsabili di specifici settori di intervento;

*sul piano esecutivo* la responsabilità ricade:

- sul vertice militare, per le misure riguardanti la sfera propria della Difesa (determinanti sono il ruolo e la responsabilità del Capo di Stato Maggiore della Difesa, che non dispone però di un effettivo potere formale al riguardo);

- sui singoli Ministeri, sia per le misure di loro interesse specifico sia per le misure coordinate dalle Commissioni Interministeriali di cui al precedente punto (a parte la Difesa, i Ministeri dispongono di interne pianificazioni di allarme? Le Commissioni Interministeriali potrebbero funzionare all'emergenza senza un minimo di istituzionalizzazione ed esercizio fin dal tempo di pace?).

L'attuazione in campo nazionale della quasi totalità dei provvedimenti previsti dal sistema di allarme presuppone l'approvazione di una serie di "decreti-legge", già predisposti in sede governativa (decreti-cassetto), articolati per materia d'intervento sia nel settore militare che in quello civile, da sottoporre alla ratifica delle Camere in caso di emergenza. Il ricorso a tale sistema evidenzia quali siano le difficoltà ad affrontare apertamente i problemi della sicurezza nazionale.

#### *4. - Conclusioni.*

In sintesi, i problemi dell'interfaccia tra ordinamento NATO e ordinamento nazionale sono riconducibili a tre settori d'intervento:

- la legittimazione, attraverso norme legislative, dei poteri e delle competenze degli organi dello Stato responsabili della gestione della crisi;
- il riconoscimento politico della necessità di predisporre decreti-legge e pianificazioni di allarme, civili e militari, in sintonia con analoga pianificazione predisposta e approvata in sede NATO, e di preconstituire organi di coordinamento interministeriale per la trattazione di materie d'interesse di più Ministeri (prevedendone la composizione, i compiti e il funzionamento);

- la costituzione (e la periodica sperimentazione) di un funzionale "Centro di situazione".

L'interfaccia viene definita come un dispositivo interposto tra due sistemi non necessariamente omogenei.

Nel caso in esame, si tratta di istituzionalizzare il dispositivo e far funzionare uno dei due sistemi.

Non è certamente impresa facile, per lo meno alle nostre latitudini.

## CAPITOLO IV

### LA GESTIONE DELLE CRISI IN UNA PROSPETTIVA COMPARATIVA



# IL POTERE DI GUIDA E COMANDO DELLE FORZE ARMATE E LA GESTIONE DEGLI STATI DI CRISI NELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

di Luca Mezzetti

Sommario: *Introduzione*. 1. - *Definizione concettuale del termine Forze Armate*. 1.1. - *Rilevanza costituzionale delle Forze Armate nella Repubblica federale tedesca*. 2. - *Il potere di guida e di comando delle Forze Armate*. 2.1. - *Il potere del Presidente federale in materia di difesa*. 2.2. - *Il ruolo del Ministro della difesa*. 3. - *Lo stato di emergenza interno (Der innere Notstand)*. 3.1 - *Tipologia dello stato di emergenza interno*. 3.2. - *La disciplina dello stato di emergenza interno in senso stretto (innerer Notstand im engeren Sinne)*. 3.3. - *Il concetto di "impiego" delle Forze Armate*. 3.4. - *L'intervento delle Forze Armate ai sensi dell'art. 87a, comma 3 L.F.* 3.5. - *L'intervento delle Forze Armate ai sensi dell'art. 87a, comma 4 L.F.* 3.6. - *Lo stato di catastrofe naturale*. 4. - *Stato di tensione, specifica approvazione e clausola d'alleanza: condizioni e modalità dello stato di emergenza esterno (Spannungsfall, Zustimmungsfall, Bündnisklausel)*. 4.1. - *La specifica approvazione ai sensi dell'art. 80a L.F.* 4.2. - *La clausola d'alleanza ai sensi dell'art. 80a L.F.* 5. - *Lo stato di difesa (Verteidigungsfall)*. 5.1. - *Il concetto di stato di difesa*. 5.2. - *L'accertamento dello stato di difesa*. 5.3. - *La dichiarazione dello stato di difesa*. 5.4. - *Il potere di guida e di comando delle Forze Armate durante lo stato di difesa*. 5.5. - *La cessazione dello stato di difesa*. 6. - *Conclusioni*.

## *Introduzione.*

L'indagine comparatistica finalizzata alla elaborazione di uno o più modelli organizzativi del vertice politico della sicurezza e della difesa nazionale, funzionali rispetto alla gestione dei casi di normalità, di crisi o di conflitto, si rivela di particolare interesse ed utilità se riferita all'ordinamento della Repubblica federale di Germania, caratterizzato

dalla esplicita previsione costituzionale di diversi, successivi stati di crisi e dalla puntuale disciplina della attribuzione delle competenze relative alla guida e al comando delle Forze armate. Tra lo stato di pace e quello di guerra dichiarata possono infatti darsi situazioni di tensione, interne ed internazionali, che sono divenute oggetto, nella Legge Fondamentale di Bonn e nelle singole normative di settore, di articolate norme attinenti ai rapporti fra poteri statali e all'esercizio concreto degli strumenti operativi durante gli stati di necessità o di emergenza.

L'espressione "stato di necessità interno" (*innerer Notstand*) viene impiegata per la prima volta dal legislatore tedesco in occasione della formulazione dell'art. 143 della legge Fondamentale previsto dalla legge di integrazione della *Grundgesetz* del 19.3.1956 : da quel momento il termine viene impiegato abitualmente nel dibattito politico e costituzionale, anche se esso non compare più nel testo della Legge fondamentale quale risultante dall'integrazione operata dal legislatore mediante l'inserimento delle disposizioni costituzionali sullo stato di necessità, avvenuto con la 17<sup>a</sup> legge di emendamento della Legge fondamentale del 24.6.1968, il cui art. 1 n. 10 ha disposto l'abrogazione dello stesso art. 143 della *Grundgesetz*.

Nonostante l'abrogazione dell'art. 143 della Legge Fondamentale, il concetto di stato di necessità interno ha conservato, come si è osservato, una notevole diffusione ed un largo impiego nel linguaggio giuridico e politologico, anche per l'importante ausilio che il concetto stesso può offrire, sotto molteplici aspetti euristici e sistematici, ai fini della individuazione della reale portata, da un alto, dei casi di stato di necessità interno previsti dalla Legge Fondamentale dopo il 1968 e, dall'altro, della esclusività o meno della disciplina dello stato di necessità interno contenuta nella *Grundgesetz*.

Mentre un disegno di legge governativo del 1960 prevedeva una disciplina generale dello stato di eccezione (*Ausnahmestand*), contenuta nel "titolo X.a stato d'eccezione", art. 115a, che contemplava cumulativamente lo stato di necessità esterno, quello interno e lo stato di catastrofe (*Katastrophennotstand*), il disegno di legge governativo del 1962, concernente l'introduzione nella Legge Fondamentale di una "costituzione dello stato di necessità" (*Notstandsverfassung*), prevedeva titoli separati ed autonomi destinati ad una disciplina settoriale dello stato

di necessità esterno, dello stato di necessità interno, nonché dello stato di catastrofe. In particolare, lo stato di catastrofe trovava la propria regolamentazione, in seno a tale progetto, nel "titolo Xc. stato di catastrofe", il cui art. 115m recava il seguente tenore: "Qualora la vita e l'integrità fisica della popolazione siano minacciate da un pericolo grave ed immediato, in particolare da una catastrofe naturale, trovano corrispondente applicazione gli artt. 115h e 115l".

La commissione affari costituzionali del *Bundestag* ha assunto solo in parte tale concezione per il suo progetto del 1965: in seno a quest'ultimo solo lo stato di necessità esterno veniva disciplinato in un titolo autonomo della Legge Fondamentale dedicato allo "stato di difesa" (*Verteidigungsfall*). Lo stato di necessità interno, comprensivo dello stato di catastrofe, doveva esser disciplinato mediante l'integrazione degli artt. 35, 87 e 91 della legge Fondamentale, nonché di alcuni articoli della medesima relativi ai diritti fondamentali; si prevedeva inoltre l'introduzione di un art. 91a nella *Grundgesetz*.

Il disegno di legge governativo del 1967 si attenne al quadro sistematico ora descritto, con la sola eccezione della proposta di integrazione dell'art. 91 L.F. a scapito dell'introduzione dell'art. 91a prevista dalla commissione affari costituzionali della Dieta federale.

Si giunse così all'approvazione definitiva da parte del *Bundestag* della già menzionata 17<sup>a</sup> legge di emendamento della Legge Fondamentale, in base alla quale, tuttavia, non è dato evincere con sicurezza l'ambito di esplicazione e i limiti dello stato di necessità interno (compreso lo stato di catastrofe), poichè quest'ultimo non trova una regolamentazione organica e sistematica in un titolo autonomo della Legge Fondamentale: non si tratta, come si può facilmente intuire, di un mero problema di redazione del testo di legge, ma piuttosto di individuazione della esaustività o meno della disciplina che la Legge Fondamentale ha voluto attribuire allo stato di necessità interno ed allo stato di catastrofe.

Mentre infatti la Legge Fondamentale definisce espressamente, all'art. 115, lo stato di necessità esterno come "stato di difesa", non è dato rinvenire una definizione corrispondente per lo "stato di tensione" contemplato dall'art. 80a comma 1<sup>a</sup> e per la c.d. "clausola di alleanza" (*Bündnisklausel*) dell'art. 80a comma 3<sup>a</sup>. In modo del tutto simile si comporta poi la Legge Fondamentale nei confronti dello stato di neces-



sità interno, il cui significato e la cui portata possono essere dedotti solo mediante una sinossi degli artt. 35 commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>, 91 e 87a comma 4<sup>a</sup>.

Tali disposizioni non forniscono tuttavia, come già accennato, alcun saldo appiglio per giungere ad una definizione concettuale e materiale dello stato di necessità interno e delle conseguenze giuridiche che da quest'ultimo devono farsi derivare, sul modello di quanto previsto dagli artt. 115i e 115m del disegno di legge governativo del 1962.

Per il legislatore tedesco del 1968 lo stato di necessità interno poteva dunque scindersi in due diverse ipotesi: innanzitutto lo stato di catastrofe regionale o sopraregionale, a sua volta oggetto di suddivisione in "catastrofe naturale" (*Naturkatastrophe*) e "disastro particolarmente grave" (*besonders schwerer Unglücksfall*) che interessino un *Land* o il territorio di più *Länder* e, in secondo luogo, lo stato di necessità interno in senso stretto, caratterizzato dalla presenza di un "pericolo che minacci l'esistenza o l'ordinamento fondamentale liberale e democratico del *Bund* o di un *Land*" (art. 91 comma 1<sup>a</sup> L.F.).

#### *1. - Definizione concettuale del termine Forze armate (Streitkräfte).*

Il termine Forze armate deve intendersi impiegato, nel linguaggio della Legge fondamentale, con riferimento all'esercito: si tende ad identificarlo, in altri termini, con lo strumento militare della Repubblica federale tedesca <sup>(1)</sup>, anche se il termine esercito (*Bundeswehr*) non viene usato dalla *Grundgesetz*.

Nel concetto di Forze armate non rientrano né le forze di polizia né la guardia federale di frontiera (*Bundesgrenzschutz*). Dalle norme contenute nella legge del 18 agosto 1972 <sup>(2)</sup> sulla guardia federale di frontiera, si evince che la guardia federale fa parte delle forze di polizia, nonostante il suo addestramento paramilitare e nonostante sia munita di armi analoghe all'esercito. Il par. 1 della legge contiene peraltro un elenco di compiti che hanno carattere strettamente di polizia. A tale

(1) - Karpinski P., *Öffentliche-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand*, in *Schriften zum öffentlichen Recht*, Berlin, 1974, p. 12.

(2) - BGBl., I, p. 1834.

conclusione interpretativa si perviene del resto in base alla considerazione comparativa contestuale delle tre entità previste dall'art. 35 comma 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>, alinea 1, e dall'art. 87a comma 4<sup>a</sup>, alinea 1 L.F. (3).

Se si ha riguardo al tenore letterale della legge, non risulta chiaramente se nel termine di Forze armate rientrino anche i contingenti militari esteri di stanza sul territorio federale. Così, nella legge relativa all'acquisizione di terreni (*Landesbeschaffungsgesetz*) del 23 febbraio 1957 (4) e successive modifiche, e nella legge sulle limitazioni alla proprietà di terreni destinati a scopi militari (*Schutzbereichgesetz*) del 7 dicembre 1956 (5) e successive modifiche, il legislatore utilizza la definizione "Forze armate di Stati esteri" (*Streitkräfte ausländischer Staaten*), mentre nella legge sul servizio militare (*Wehrpflichtgesetz*) del 6 maggio 1983 (6), al par. 49 si trova menzione di "truppe di stazionamento" (*Stationierungstruppen*). Da ciò si può desumere che, per Forze armate, debba intendersi il complesso dell'apparato strumentale di cui risulta dotato l'esercito federale, non però i reparti di Stati esteri di stanza sul territorio della Repubblica federale tedesca. Inoltre, se si considera che le Potenze alleate hanno rinunciato con apposita dichiarazione formale (7) ai loro poteri di intervento in caso di disordini interni, deriva un'ulteriore limitazione al concetto di Forze armate che in tal modo si restringe all'istituzione dell'esercito.

### *1.1. - Rilievo costituzionale delle Forze armate nella Repubblica federale tedesca.*

Il Consiglio parlamentare ha proceduto con estrema cautela, *in subiecta materia*, alla formulazione del testo della Legge Fondamentale del 1949, ciò non necessariamente in conseguenza di un proprio autonomo intendimento, ma piuttosto in quanto una disciplina costituzionale riguardante

(3) - Mangoldt H. - Klein F., *Das Bonner Grundgesetz - Kommentar*, p. 2307.

(4) - BGBl., I, p. 134.

(5) - BGBl., I, p. 899.

(6) - BGBl., I, p. 529.

(7) - BGBl., I, p. 715.



la difesa militare avrebbe incontrato l'opposizione degli Alleati, stando alla proclamazione n.2, sez.1, n.2 del 20 settembre 1945 <sup>(8)</sup>. Inoltre una disciplina costituzionale in materia militare sarebbe risultata in contrasto con l'ingresso della Germania Federale nella NATO (art.24 comma 2<sup>a</sup> L.F.) e con la rinuncia ad una guerra offensiva (art.26 L.F.).

La difesa dello Stato in quanto principale potere sovrano era considerata nel diritto costituzionale tedesco come parte del concetto stesso di Stato e del potere statale senza ulteriori specificazioni e argomentazioni interpretative <sup>(9)</sup>. Ciò fece sorgere, in particolare, la questione relativa all'inquadramento delle Forze armate nel diritto costituzionale della Repubblica federale tedesca e la necessità di disciplinare le relative conseguenze giuridiche che ne sarebbero scaturite.

Nel sistema di definizione dei valori costituzionali la Legge Fondamentale si riconduce, come è noto, al principio dello stato di diritto: uno strumento giuridico per la realizzazione di tale concezione è rappresentato, appunto, dalla tripartizione dei poteri dello Stato <sup>(10)</sup>.

Secondo quanto si è rilevato in precedenza, il potere militare è ritenuto una componente del potere statale: a tale conclusione si giunge peraltro solo se si ha cura di inquadrare la materia assumendo come base argomentativa la norma contenuta nell'art.20 comma 2<sup>a</sup> L.F. Il postulato contenuto nella normativa costituzionale può essere realizzato unicamente se il potere militare viene considerato a sua volta potere giuridico dello Stato, vale a dire se le funzioni conferite a tale potere vengono esercitate da organi diversi ed indipendenti fra di loro.

In epoca weimariana, la dottrina giuspubblicistica dibatteva la questione se il potere militare rientrasse nella tripartizione dei poteri dello Stato, o se finanche non fosse da collocarsi all'esterno di tale tripartizione,

(8) - "Al popolo tedesco è vietata ogni forma di attività militare di qualsiasi natura".

(9) - Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Darmstadt, 1920, p. 255; Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, München, 1984, p. 847; Zoepfl H., *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechtes, unter besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neueste Zeitverhältnisse*, Leipzig-Heidelberg, 1863, p. 767.

(10) - Maunz T. - Dürig G., *Grundgesetz - Kommentar*, München-Berlin, 1958 ss., art. 20, n. 74.

tanto da essere considerato un quarto potere autonomo dello Stato <sup>(11)</sup>.

Nel periodo attuale, con la tripartizione dei poteri in legislativo, esecutivo e giurisdizionale fondata su criteri formali <sup>(12)</sup>, la questione del potere militare come quarta funzione dello Stato si pone soltanto se non è stata realizzata una suddivisione di tali poteri e l'esercizio delle relative attribuzioni da parte degli organi costituzionali competenti, in quanto di un quarto potere si può unicamente parlare se tale potere non è stato assorbito nella tradizionale tripartizione <sup>(13)</sup>.

## 2. - Il potere di guida e comando delle Forze Armate.

Durante l'Impero germanico il comandante supremo dell'esercito e della marina era l'imperatore (art.63 comma 1<sup>a</sup>, art.53 comma 1<sup>a</sup>, *Reichsverfassung* del 1871). Anche la costituzione della Repubblica di Weimar fece propria questa concezione conferendo, di conseguenza, al presidente del Reich (*Reichspräsident*) il comando supremo della forza militare (art.47 WRV).

Nella terminologia impiegata dalla Legge Fondamentale non si riscontra il termine comando supremo (*Oberbefehl*) o comandante supremo (*Oberbefehlshaber*). Nel linguaggio giuridico-costituzionale la formula "potere di guida e di comando" (*Befehls- und Kommandogewalt*) è nuova: si tratta infatti di una formula introdotta con legge di revisione della *Grundgesetz* del 19 marzo 1956 <sup>(14)</sup>.

Questa scelta terminologica rappresenta una rottura con la tradizione costituzionale tedesca che in passato faceva uso della definizione "comando supremo" (*Oberbefehl*) <sup>(15)</sup>. Un primo motivo della rinuncia al-

(11) - Meyer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, München-Leipzig, 1924, I, p. 3.

(12) - Maunz T.- Dürig G., *Grundgesetz - Kommentar*, art. 1, n. 101.

(13) - Erhardt M., *Die Befehls- und Kommandogewalt, Rechtsnatur und Standort in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, in *Schriften zum öffentlichen Recht*, Berlin, 1969, p. 27.

(14) - BGBl., I, p. 111.

(15) - Vedi l'art. 46 della Preussische Verfassung del 1850; l'art. 63 comma 1<sup>a</sup> e l'art. 53 comma 1<sup>a</sup> della Reichsverfassung del 1871; l'art. 47 della Costituzione di Weimar del 1919.

l'impiego di tale terminologia può individuarsi nel fatto che il potere militare supremo, per essere conforme al dettato costituzionale, doveva essere posto nelle mani del Ministro federale della difesa (art.65a L.F.) e non essere attribuito, secondo consuetudine, al Capo dello Stato <sup>(16)</sup>. In secondo luogo il concetto di comando supremo era considerato eccessivamente connesso ad esperienze storiche ormai passate, tanto da essere considerato fondamentalmente un relitto monarchico da smitizzare <sup>(17)</sup>.

Il termine composto comando supremo (*Oberbefehl*) è stato così suddiviso con riferimento agli elementi che lo caratterizzano e le singole attribuzioni del potere supremo scaturite da tale suddivisione sono state conferite agli organi costituzionali competenti <sup>(18)</sup>; ciò ha determinato una ragguardevole innovazione costituzionale: il Capo di Stato non è più l'unica istanza militare suprema, poichè l'art.65a L.F. trasferisce il potere di guida e di comando delle Forze armate ad un membro del governo, vale a dire al Ministro federale della difesa e rispettivamente al Cancelliere federale nell'ipotesi prevista dall'art.115b L.F.

In pratica si è verificato un rilevante mutamento di competenze: beneficiario di tale fenomeno non è stato in sostanza il Ministro della difesa nè il Cancelliere nella previsione dell'art.115b L.F., ma piuttosto il Parlamento che si vede attribuito il potere di ingerenza anche negli affari militari, in un campo che per lungo tempo è stato sottratto, nella tradizione tedesca, al controllo parlamentare <sup>(19)</sup>.

Il conferimento del comando militare ad un membro del governo responsabile verso il parlamento, risulta del resto conforme al sistema democratico-rappresentativo della Germania federale. Ciononostante, una scelta in tale senso fornisce lo spunto per ulteriori riflessioni. L'art.65 alinea 1 L.F. prevede che il Cancelliere federale determina le direttive politiche e ne assume la responsabilità. Entro tali direttive spetta ad ogni

(16) - Salzmann J., *Der Gedanke des Rechtsstaates in der Wehrverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, in *Schriften zur Rechtslehre und Politik*, Bonn, 1962, p. 75 s.

(17) - Roemer W., *Die neue Wehrverfassung*, in *Juristen Zeitung*, 1956, p. 195.

(18) - Mangoldt H. - Klein F., *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1275; Roemer W., op. cit., p. 195.

(19) - Maunz T. - Dürig G., *Grundgesetz - Kommentar*, cit., art. 65a, n. 4.

ministro la direzione degli affari di sua competenza, autonomamente e sotto la sua responsabilità.

Le direttive politiche hanno in via di massima unicamente valore per il vertice del potere esecutivo, semprechè altre norme non dispongano diversamente. A tal riguardo intervengono le previsioni dell'art.65a L.F. e dell'art.115b L.F. (stato di difesa): entrambe le norme sono da considerare leggi speciali rispetto all'art.65 L.F. non di carattere meramente dichiarativo, come sostiene la dottrina dominante <sup>(20)</sup>; ciò in quanto dall'art.65 non consegue una normativa vincolante per quanto riguarda il comando delle Forze armate a favore del ministro della difesa in tempo di pace e del cancelliere durante lo stato di difesa <sup>(21)</sup>.

In base al proprio potere organizzativo *ex* art.65 L.F., il Cancelliere potrebbe anche disporre una diversa suddivisione dei dicasteri, ipotesi tuttavia non realizzabile in forza della previsione costituzionale, in quanto l'art.65a L.F. prevede espressamente la figura del Ministro della difesa, secondo quanto accade anche rispetto al Ministro della giustizia (art.96 comma 2<sup>a</sup>, alinea 4 L.F.) ed al Ministro delle finanze (art.108 comma 3<sup>a</sup>, alinea 1, art.114 comma 1<sup>a</sup> L.F.).

Da tale garanzia costituzionale non deriva unicamente la ineludibilità del ministero della difesa, ma anche la necessaria attribuzione a questo ministero del potere di guida e di comando delle Forze armate.

Tale potere non comprende la direzione amministrativa dell'esercito (art.87b L.F.), in quanto una scelta in senso opposto contrasterebbe con la *ratio* dell'art.65a L.F. e si rivelerebbe inopportuna e contraria ad ogni direzione razionale dell'esercito nel suo contesto globale. Conforme alla costituzione è invece il trasferimento del potere di guida e di comando al Cancelliere, a norma dell'art.115b L.F. Questa normativa in materia di difesa determina per il governo federale importanti conseguenze:

a) pur spettando al ministro della difesa il potere militare, questi non può non attenersi alle direttive del Cancelliere; l'art.65 alinea 1 e 2 non viene sostituito dall'art.65a L.F. <sup>(22)</sup>.

(20) - Cfr., per tutti, Maunz T. - Dürig G., *Grundgesetz - Kommentar*, cit., art. 65a, n. 13; Erhardt M., *Befehls - und Kommandogewalt*, cit., pp. 67 e 89.

(21) - Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 874.

(22) - Maunz T. - Dürig G., *Grundgesetz - Kommentar*, cit., art. 65a, n. 24.



b) il potere del Cancelliere di determinare le direttive politiche non significa tuttavia che il Cancelliere stesso possa incidere direttamente sull'esercito.

Queste direttive sono di regola decisioni generiche che sono trasmesse ai reparti militari, e ciò sempre per il tramite del Ministro della difesa. Questo significa che i collegamenti devono avvenire necessariamente tra i vertici delle Forze armate e il Ministro della difesa. In altre parole, in tempo di pace è impossibile che esista "un filo diretto" fra il ministro e i reparti militari, neanche per ciò che riguarda le decisioni politiche più importanti, anche solo in tema di direttive <sup>(23)</sup>.

Se sorgono divergenze di opinioni fra i ministri la decisione del governo federale (art.65, alinea 3 L.F.) è vincolante anche per il Ministro della difesa.

## *2.1. - I poteri del Presidente federale in materia di difesa.*

L'analisi pur succinta fin qui condotta si rivelerebbe tuttavia incompleta se non si avesse cura di individuare le competenze in materia militare che spettano al Presidente federale in qualità di Capo dello Stato. La Legge Fondamentale non ha seguito il modello di altri ordinamenti statali, attribuendo a tale organo il comando supremo delle Forze armate. Una soluzione in tal senso non sarebbe risultata in sintonia con la posizione riconosciuta al Presidente dalla Legge Fondamentale (cap. V L.F.) e avrebbe determinato una rottura con l'attuale disciplina costituzionale (art.65a L.F.).

Secondo quanto già rilevato in precedenza, essendo le Forze armate una parte del potere esecutivo, è coerente che la relativa direzione sia sottoposta ai medesimi principi che regolano il potere esecutivo, vale a dire che la direzione militare sia attribuita ad un organo governativo responsabile verso il Parlamento.

Ciò non significa, comunque, che il Presidente federale sia escluso da ogni decisione in campo militare. Infatti, gli sono attribuite le competen-

(23) - Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 874.



ze che già gli sono riconosciute nell'espletamento del suo ufficio in campo civile, oltre alle attribuzioni proprie della funzione rappresentativa di Presidente federale.

Al Presidente federale, in particolare, spettano:

a) poteri rappresentativi, conferimento di onorificenze, determinazione delle uniformi e dei gradi militari. (Pur non essendo espressamente previste dalla costituzione, queste ultime attribuzioni si ricollegano direttamente alle prerogative del Capo di Stato) <sup>(24)</sup>;

b) la nomina ed il congedo di ufficiali e di sottoufficiali (art.60 comma 1<sup>a</sup> L.F.);

c) il potere di concedere la grazia (art.60 comma 2<sup>a</sup> L.F.), esercitabile anche nei confronti degli appartenenti alle Forze armate;

d) la promulgazione dell'accertamento dello stato di difesa (art. 115a L.F.).

## 2.2. - Il ruolo del ministro della difesa.

La formula "potere di guida e di comando" (*Befehls-und Kommandogewalt*) ribadisce il concetto che ogni attribuzione di guida e di comando deve fare capo al Ministro federale della difesa e che nessun potere di comando gli resta sottratto.

Nell'ipotesi dello stato di difesa, il potere di guida e di comando si trasferisce al Cancelliere federale (art.115b L.F.), affinché in tale situazione di emergenza sia assicurata la concentrazione di ogni decisione <sup>(25)</sup>.

Questa duplice formula tende ad evidenziare che ogni potere di comando militare deve essere radicato in un organo governativo responsabile verso il Parlamento: come già rilevato, non poteva infatti esistere alcun settore di competenza esclusiva riservato al potere militare e, di conseguenza, sottratto alla direzione politica civile.

Giuridicamente si può pertanto affermare che questa formula è un

(24) - Roemer W., *Die neue Wehrverfassung*, cit., p. 195; Mangoldt H. - Klein F., *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1276.

(25) - Vedi Erhardt M., *Die Befehls- und Kommandogewalt*, cit., p. 60 s.

pleonasma <sup>(26)</sup>, oppure una tautologia <sup>(27)</sup>.

Concettualmente essa ha però un suo significato storico-giuridico: si tratta di una unità, cioè della detenzione del supremo potere esecutivo di disposizione delle Forze armate <sup>(28)</sup>.

In special modo si tratta delle seguenti attribuzioni:

- a) la predisposizione dei reparti militari
- b) la suddivisione delle unità militari
- c) l'equipaggiamento della truppa
- d) l'addestramento dei militari
- e) ispezioni, dislocazioni, approvvigionamento, ecc.
- f) le decisioni politico-strategiche
- g) il funzionamento quale suprema istanza disciplinare
- h) il potere di mobilitazione <sup>(29)</sup>.

Non rientra in queste competenze il potere regolamentare spettante al comandante supremo sotto la vigenza delle precedenti costituzioni. Tale potere è stato assorbito dalla normativa contenuta nell'art.80 L.F.

In ordine alla questione relativa alla rappresentanza del ministro federale della difesa in caso di impedimento, sorge il quesito relativo alla supplenza del ministro della difesa in caso di sua assenza o di suo impedimento da parte del sottosegretario o, in alternativa, da parte di altro ministro federale.

Essendo il potere di guida e di comando una competenza attribuita dalla costituzione al Ministro della difesa, si applica la normativa generale in materia di rappresentanza. Tale normativa è contenuta nel par.14 del regolamento del governo federale. Secondo il par.14 un ministro "al governo" (*in der Regierung*) viene rappresentato da un altro ministro federale; come "capo di un supremo ufficio federale" (*als Leiter einer obersten Bundesbehörde*) viene rappresentato dal sottosegretario.

In dottrina è sorta la controversia se questa disciplina generale in materia di rappresentanza sia applicabile anche al potere di guida e di

(26) - Maunz T. - Dürig G., *Grundgesetz - Kommentar*, art. 65a, n. 20.

(27) - Mangoldt H. - Klein F., *Das Bonner Grundgesetz*, cit., art. 65a, nota III 1a.

(28) - Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 872.

(29) - Stern K., *op. ult. cit.*, p. 872; Erhardt M., *op. cit.*, p. 64; Maunz T. - Dürig G., *op. cit.*, art. 65a, n. 21.

comando attribuito al ministro della difesa dall'art.65a L.F. Alcuni Autori sostengono che la soluzione della questione dipende dal fatto che il ministro agisca in funzione di membro del governo federale, oppure come capo del dicastero (art.65 alinea 2 L.F.).

Nella prima ipotesi il ministro è "nel governo" (*in der Regierung*), nella seconda è "capo di un supremo ufficio federale" (*Leiter einer obersten Bundesbehörde*). In base al par. 14 del regolamento del governo risulta chiaro che nel primo caso il rappresentante sarà un altro ministro. Nel secondo sarà il sottosegretario ad assumere le funzioni del ministro <sup>(30)</sup>.

Altra parte della dottrina sostiene invece la tesi che rappresentante del ministro nell'esercizio del potere di guida e di comando debba essere, in ogni caso, un altro ministro federale. A sostegno di tale posizione si adduce il fatto che l'esercizio del potere di guida e di comando costituisce sempre un'attribuzione politica di governo <sup>(31)</sup>. La dottrina maggioritaria propende tuttavia per la soluzione proposta da DÜRIG <sup>(32)</sup>.

Il par. 14 del regolamento del governo federale trova applicazione solo in caso di impedimento e solo per gli affari considerati attività ministeriali, come ad esempio controfirme, sedute ministeriali, audizioni parlamentari ecc. Il ministro agisce in questo caso come membro del gabinetto e, di conseguenza, viene rappresentato da un altro ministro federale, di regola dal ministro degli esteri <sup>(33)</sup>.

A norma dell'art.65 alinea 2 L.F. ogni ministro dirige sotto la propria responsabilità gli affari di sua competenza. Il ministro dirige dunque un ministero ed è di conseguenza il capo di un supremo ufficio federale. In tale qualità viene rappresentato dal sottosegretario che agisce come *alter ego* del ministro. L'attività svolta dal sottosegretario non esonera però il ministro dalla responsabilità politica verso il Parlamento. Nel caso che sia un altro ministro ad agire in sua vece, è il Ministro rappresentante ad

(30) - Dürig G., in Maunz T. - Dürig G., *op. cit.*, art. 65a, nn. 33-36.

(31) - Mangoldt H. - Klein F., *op. cit.* art. 65a, nota III 2d.

(32) - Così Stern K., *op. cit.*, p. 876; Erhardt M., *op. cit.*, p. 95; Quaritsch H., *Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratischen-parlamentarischen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 1968, p. 242.

(33) - Bollettino dell'ufficio stampa ed informazioni del Governo federale, n. 14 del 16.2.1977, p. 134 s.

assumere la responsabilità per gli atti compiuti <sup>(34)</sup>.

### 3.- *Lo stato di emergenza interno* (Der innere Notstand).

Uno sguardo alla evoluzione costituzionale più recente evidenzia che la Legge Fondamentale, nella sua forma originaria, non contemplava alcuna ipotesi relativa all'intervento delle Forze armate all'interno dello Stato. La ragione di tale omissione viene comunemente individuata nel semplice fatto che il testo costituzionale del 1949 non prevedeva ancora l'istituzione dell'esercito. Subito dopo la predisposizione delle Forze armate nell'anno 1955, tale problema divenne di immediata attualità.

La disciplina costituzionale degli stati di crisi (c.d. costituzione degli stati d'emergenza-*Notstandsverfassung*) è stata introdotta con la 17<sup>a</sup> legge di integrazione della Legge Fondamentale del 24 giugno 1968 <sup>(35)</sup>. In tale occasione la Legge Fondamentale è stata integrata con una normativa disciplinante lo stato d'emergenza interno ed esterno, lo stato di catastrofe naturale e lo stato determinato da eventi di particolare gravità.

La possibilità di intervento delle Forze armate durante uno stato d'emergenza interno è prevista attualmente da due articoli della costituzione: l'art.87a commi 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> stabilisce le condizioni per l'intervento in caso di sabotaggi e di sommosse (c.d. stato d'emergenza interno), mentre l'art.35 commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regola l'intervento in caso di catastrofe naturale e di gravi disastri.

#### 3.1. - *Tipologia dello stato di emergenza interno.*

Lo stato d'emergenza (*Notstand*) era già conosciuto nel diritto costituzionale precedente all'entrata in vigore della Legge Fondamentale, anche se è necessario notare che, fino all'entrata in vigore della Costituzione di Weimar, si preferiva adottare espressioni come stato di eccezione

(34) - Stern K., *op. cit.*, p. 877.

(35) - BGBl., I, p. 709.

(*Ausnahmezustand*), stato di assedio (*Belagerungszustand*), guerra (*Krieg*) o ribellione (*Aufruhr*).

Solo con l'entrata in vigore della *Grundgesetz* si distingue tra stato di emergenza interno ed esterno<sup>(36)</sup>. Il termine "stato d'emergenza interno", tuttavia, non era certo un termine di uso corrente nella terminologia giuridica. Venne utilizzato per la prima volta nella legge di integrazione della Legge Fondamentale del 19 marzo 1956<sup>(37)</sup> che introdusse l'art. 143 L.F.<sup>(38)</sup>. L'art. 143 L.F. era stato concepito allo scopo di chiarire che all'esercito non era riconosciuto alcun potere di intervento nel caso fosse dichiarato lo stato d'emergenza interno. Da allora questo termine risulta usuale nel linguaggio giuridico-politico, anche se, ormai, in seguito all'abrogazione dell'art. 143 L.F. ad opera della novella del 24 giugno 1958<sup>(39)</sup>, non è più utilizzato, se non per la regolamentazione di singoli casi riguardanti la stessa fattispecie. Cionostante è utile attenersi a questo concetto per motivi analitico-sistematici.

Mentre la Legge Fondamentale definisce espressamente nell'art. 115a comma 1<sup>a</sup> alinea 1 lo stato d'emergenza esterno come "stato di difesa" (*Verteidigungsfall*), rinuncia ad una specifica definizione dello stato di tensione (*Spannungsfall*) previsto dall'art. 80a comma 1<sup>a</sup> e della c.d. clausola di alleanza (*Bündniskausal*) contenuta nell'art. 80a comma 3<sup>a</sup>. Il costituente ha agito in modo analogo per ciò che riguarda la regolamentazione dello stato d'emergenza interno, il cui significato e la cui portata si possono soltanto inferire dal combinato disposto degli articoli 35 commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>, 91 e 87a commi 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> L.F.

La legge di revisione costituzionale del 1968 prevede due tipi di stato d'emergenza interno:

a) lo stato di catastrofe regionale (*regionaler Katastrophennotstand*) o sovraregionale (*überregionaler Katastrophennotstand*) definito come

(36) - Vedi Maunz T., in Maunz T. - Dürig G., *op. cit.*, art. 35, n. 15.

(37) - BGBl., I, p. 111.

(38) - Il testo dell'art. 143 L.F. era il seguente: "Le condizioni che consentono l'impiego delle Forze Armate, quando si verifica uno stato d'emergenza interno, possono essere regolate esclusivamente da una legge che rispetti le prescrizioni dell'art. 79".

(39) - BGBl., I, p. 709.



catastrofe naturale o disastro particolarmente grave (*besonders schwerer Unglücksfall*) che può colpire un *Land* (art.35 comma 2<sup>a</sup> alinea 2) o il territorio di più *Länder* (art.35 comma 2<sup>a</sup> alinea 1 L.F.).

b) lo stato d'emergenza interno in senso stretto è definito dall'art.91 L.F. come pericolo imminente per l'esistenza e per l'ordinamento fondamentale liberale e democratico del *Bund* o di un *Land*. Questione diversa è se le due fattispecie siano sufficienti a coprire tutte le possibili situazioni d'emergenza interna. A tale quesito la dottrina tende in maggioranza a rispondere negativamente in considerazione del fatto che entrambe non abbracciano integralmente le minacce inerenti allo stato d'emergenza interno <sup>(40)</sup>.

L'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F. in connessione con i commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> non contiene una definizione concreta dello stato d'emergenza interno. Tale norma è da ritenersi in rapporto con lo stato d'emergenza in senso stretto soltanto in quanto prevede l'intervento delle Forze armate all'interno. E' evidente che il problema in oggetto, dopo le esperienze storiche dell'Impero germanico e della Repubblica di Weimar, era destinato a divenire una questione costituzionale di fondamentale rilevanza una volta costituito l'esercito federale <sup>(41)</sup>.

### 3.2. - *La disciplina dello stato d'emergenza interno in senso stretto* (innerer Notstand im engeren Sinne).

La novella del 24 giugno 1968 ha introdotto l'art.87a nella Legge Fondamentale inserendovi una disciplina complessa di materie assai diversificate, la cui collocazione nell'art.87a non risulta essere il frutto di una scelta completamente felice <sup>(42)</sup>.

In particolare l'art.87a L.F. prevede:

(40) - Cfr., per tutti, Stern K., *op. cit.*, II, p. 1460.

(41) - Sui profili storici della problematica vedi Lepper M., *Die verfassungsrechtliche Stellung der Streitkräfte im gewaltenteilenden Rechtsstaat*, Bielefeld, 1962, p. 26.

(42) - Cfr., in tal senso, Stern K., *op. cit.*, II, p. 1474; Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 3; Lepper M., *op. cit.*, p. 174; Karpinski P., *op. cit.*, p. 20.

a) l'attribuzione al *Bund* della competenza di costituire le Forze armate a scopo difensivo (comma 1<sup>a</sup> alinea 1);

b) la fissazione della consistenza numerica e dei lineamenti fondamentali della loro organizzazione che devono risultare dal bilancio;

c) l'impiego delle Forze armate:

il comma 2<sup>a</sup> prevede che possono essere impiegate esclusivamente a scopi difensivi, salvo che la Legge Fondamentale non disponga diversamente;

il comma 3<sup>a</sup> prevede l'impiego delle Forze armate all'interno durante lo stato di difesa e lo stato di tensione;

il comma 4<sup>a</sup> prevede l'impiego durante lo stato d'emergenza in senso stretto.

L'art. 87a L.F. non disciplina l'intervento dell'esercito durante lo stato di catastrofe naturale: tale fattispecie è infatti regolata dall'art. 35 comma 2<sup>a</sup> alinea 2 e comma 3<sup>a</sup> L.F.

La difesa dello Stato è, a norma dell'art. 87a comma 2<sup>a</sup>, la funzione fondamentale delle Forze armate ed ogni impiego delle stesse per uno scopo diverso è unicamente ammesso se espressamente previsto dalla Legge Fondamentale.

Stando al dettato dell'art. 87a comma 2<sup>a</sup> L.F., la funzione fondamentale delle Forze armate consiste, dunque, nell'attività di difesa, ove per difesa sembra debba intendersi la resistenza al nemico che aggredisce la Germania federale dall'esterno con la forza delle armi <sup>(43)</sup>.

Lo scopo di tale norma è palesemente quello di evitare i pericoli in cui era incorso l'esercito durante il Reich e la Repubblica di Weimar: l'esercito non deve essere utilizzato come strumento politico interno, ma ogni suo impiego, al di fuori della difesa, deve essere espressamente previsto dalla costituzione <sup>(44)</sup>.

(43) - Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 22.

(44) - Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 24.

### 3.3. - Il concetto di "impiego" delle Forze Armate.

Ai sensi dell'art.35 commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> e dell'art.87a commi 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> L.F., per impiego si deve intendere sia l'utilizzo delle Forze armate nell'ambito di attività belliche, sia nell'ambito dell'esercizio del potere esecutivo all'interno dello Stato<sup>(45)</sup>; inoltre si deve considerare che anche l'intervento non armato dell'esercito, come strumento del potere esecutivo, deve essere definito come impiego<sup>(46)</sup>: tale considerazione fa rientrare nella nozione di impiego delle Forze armate, oltre all'attività militare ai sensi dell'art.87a commi 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> L.F., anche le attività di carattere tecnico ai sensi dell'art.35 commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> L.F. Avuto riguardo a quanto disposto dall'art.87a comma 2<sup>a</sup> L.F., possiamo concludere che le possibilità di impiego previste dall'art. 87a commi 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> e dall'art.35 commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> L.F. costituiscono le uniche, tassative ipotesi d'intervento<sup>(47)</sup>.

Secondo che sia stato dichiarato lo stato di tensione o lo stato di difesa, l'art. 87a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 contiene una diversa disciplina riguardo all'impiego delle Forze armate all'interno.

L'alinea 1 rende possibile l'intervento al fine di proteggere gli obiettivi civili e per assumere la cura dei compiti inerenti alla regolazione del traffico, nella misura in cui ciò sia necessario per l'espletamento del loro compito difensivo. L'alinea 2 prevede inoltre che alle Forze armate possa essere trasferita anche la protezione di obiettivi civili in appoggio alle misure adottate dalla polizia. Lo scopo di tale norma è di colmare la potenziale lacuna derivante in caso di sabotaggio, attentati, ribellioni ecc., eventi che la polizia non sempre riesce a controllare; una lacuna che, appunto, potrebbe essere generata dalla rigida disciplina dell'art.87a comma 2<sup>a</sup> L.F.<sup>(48)</sup>.

L'intervento delle Forze armate a norma dell'art.87a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 e 2 presuppone l'esistenza dello stato di difesa a norma dell'art. 115a

(45) - Ipsen K., *Bonner Kommentar*, Hamburg, 1954 ss., art. 87a, n. 32.

(46) - Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 32.

(47) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 36; Karpinski P., *op. cit.*, p. 10.

(48) - Karpinski P., *op. cit.*, p. 45; con riferimento specifico all'art. 87a comma 3<sup>a</sup> vedi Scheiber W., *Die Befugnisse der Streitkräfte nach Art. 87a Abs. 3 GG*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1969, p. 729.

L.F. o dello stato di tensione a norma dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F. Al di sotto di tale soglia l'intervento ai sensi dell'art.87a comma 3<sup>a</sup> L.F. non è consentito. Per questa ragione non è sufficiente nè lo specifico atto di approvazione del *Bundestag* (art.80a comma 1<sup>a</sup> alinea 1 L.F.), nè la decisione presa da un organo internazionale nel quadro di un trattato di alleanza (art.80a comma 3<sup>a</sup>) <sup>(49)</sup>.

Per quanto attiene ai presupposti materiali dello stato di difesa, la definizione viene fornita dalla Legge Fondamentale stessa all'art.115a comma 1<sup>a</sup>: lo stato di difesa si verifica quando "il territorio federale è aggredito con la forza delle armi o (che) una tale aggressione viene immediatamente minacciata".

La problematica relativa allo stato di tensione si presenta con caratteristiche differenziate. Questo termine si rinviene nell'art.80a comma 1<sup>a</sup> e nell'art.87a comma 3<sup>a</sup> L.F., ma non viene specificato dalla Legge Fondamentale cosa debba intendersi con il termine medesimo.

Il legislatore ha fatto riferimento esclusivamente a tensioni politiche esterne. In questo senso lo stato di tensione deve essere considerato come stadio antecedente rispetto allo stato di difesa. Può, dunque, essere definito come una situazione nella quale incombe un notevole pericolo esterno di aggressione con le armi contro il territorio federale <sup>(50)</sup>.

A norma dell'art. 87a comma 3<sup>a</sup> alinea 1, le Forze armate hanno la potestà di proteggere obiettivi civili e di assumersi la cura dei compiti inerenti alla regolazione del traffico. Tali compiti eccezionali divengono oggetto di esercizio concreto con l'accertamento dello stato di tensione o dello stato di difesa.

Entrambi i compiti costituiscono una necessità tipica di una guerra moderna nella quale gli attacchi del nemico saranno diretti, in eguale misura, sia contro obiettivi civili che militari; si tratta, in modo particolare, della sicurezza logistica che comprende molteplici obiettivi: vie di comunicazione, depositi di munizioni e di esplosivi, centrali elettriche, fabbriche di armi, stazioni radiotelevisive <sup>(51)</sup>.

(49) - Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 41; Hernekamp K., *Grundgesetz Kommentar*, a cura di von Münch I., München, 1975, art. 87a, n. 16; Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 40.

(50) - Herzog R., *op. cit.*, art. 80a, n. 15, 31-36.

(51) - L'esemplificazione è di Stern K., *op. cit.*, II, p. 1478.



La difesa di obiettivi civili contro atti di sabotaggio rientra nella competenza delle forze di polizia. Il primo alinea dell'art. 87a comma 3<sup>a</sup> L.F. costituisce un'eccezione a tale principio a favore delle Forze armate, semprechè la protezione di obiettivi civili sia necessaria per l'espletamento del loro compito difensivo. Anche se tale formula ha la funzione di limitare l'attività di protezione degli obiettivi civili, ciononostante la nozione di obiettivi civili è talmente ampia da non consentire la determinazione di chiari criteri di demarcazione in base ai quali il tipo di obiettivi da proteggere, durante lo stato di tensione o di difesa, sia inquadrabile a priori. Si deve dunque ritenere che si tratti di obiettivi di rilevante importanza anche per le Forze armate, e per questo motivo prescelti dal nemico.

Per quanto riguarda la regolazione del traffico vale un'analogia argomentazione. Questa può essere assunta dalle Forze armate, anche quando si rende solo indirettamente necessaria per l'espletamento del compito difensivo <sup>(52)</sup>.

Il fondamento giuridico che consente l'impiego delle Forze armate non è di immediata individuabilità. L'art. 87a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 L.F. non è invocabile a tal scopo <sup>(53)</sup>, poichè prevede unicamente l'impiego delle Forze armate, ma non ne disciplina le relative modalità.

A questo proposito si possono piuttosto invocare il diritto di polizia, più specificamente la legge del 12 agosto 1965 <sup>(54)</sup> sull'uso del potere coercitivo da parte della polizia e di personale di sorveglianza civile (*Gesetz zur Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Polizei und zivile Wachpersonen, UZwGBw.*), oppure il diritto internazionale di guerra o entrambi, secondo che l'attacco sia sferrato da civili o da militari <sup>(55)</sup>.

Poichè l'art. 87a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 utilizza espressamente la formula "per l'espletamento del loro compito difensivo" (*zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages*), mentre nel secondo alinea troviamo la formulazione "in appoggio ai provvedimenti della polizia" (*zur Unterstützung*

(52) - Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 59; Karpinski P., *op. cit.*, p. 57.

(53) - In tal senso vedi Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 55; *contra* cfr. Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 73.

(54) - BGBl., I, p. 439.

(55) - Karpinski P., *op. cit.*, p. 51; Hernekamp K., *op. cit.*, art. 87a, n. 21.



*polizeilicher Maßnahmen*), la dottrina più autorevole conclude nel senso che le Forze armate, nel primo caso, cioè nell'espletamento della loro potestà di proteggere obiettivi civili, agiscono come forza militare e, di conseguenza, si applica il diritto internazionale di guerra <sup>(56)</sup>.

La competenza in materia di regolazione del traffico attribuisce alle Forze armate poteri di polizia straordinari <sup>(57)</sup>.

### 3.4. - *L'intervento delle Forze Armate ai sensi dell'art. 87a, comma 3 L.F.*

L'art.87a comma 3<sup>a</sup> alinea 2 L.F. dispone che la protezione di obiettivi civili durante lo stato di tensione e di difesa può essere attribuito alle Forze armate, anche in appoggio alle misure adottate dalla polizia.

Rispetto all'alinea 1 risultano quindi le seguenti differenze:

a) la potestà di protezione degli obiettivi civili non è data ipso iure, ma presuppone la espressa attribuzione alle Forze armate ad opera degli organi competenti in materia di difesa;

b) vengono in considerazione unicamente quegli obiettivi civili <sup>(58)</sup> la cui protezione militare non sia necessaria per l'adempimento del compito difensivo, perchè in quest'ultimo caso la potestà difensiva risulta dall'alinea 1 e di conseguenza non è necessario un espresso trasferimento;

c) devono già essere state adottate misure di polizia per la protezione di obiettivi civili, a sostegno delle quali risulti necessario l'intervento militare.

Per quanto riguarda il trasferimento della potestà di protezione, l'alinea 2 non contiene alcuna indicazione, nè per quanto riguarda gli organi legittimati, nè per quanto attiene alle modalità e alle forme del trasferimento.

La dottrina ritiene che sia necessaria una legge federale con il consenso del *Bundesrat* oppure un accordo amministrativo, in quanto si

(56) - Stern K., *op. cit.*, II, p. 1480.

(57) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 86.

(58) - Cfr. Mangoldt H. - Klein F., *op. cit.*, art. 87a, n. VI 3a; Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 67; Karpinski P., *op. cit.*, p. 58.

è in presenza di un'amministrazione mista fra *Bund* e *Länder* <sup>(59)</sup>.

La possibilità di trasferire tali competenze esecutive tramite l'accordo amministrativo si dimostra più agevole e viene pertanto indicata in dottrina come la soluzione da preferire <sup>(60)</sup>.

Il vantaggio di simile soluzione consiste prevalentemente nel fatto che soltanto gli organi coinvolti nel trasferimento sono competenti a delegare alle forze militari l'esercizio di potestà difensive aventi carattere di polizia; una partecipazione parlamentare non è necessaria nella definizione dell'accordo di trasferimento perchè è la costituzione stessa a prevedere tale trasferimento (art.87a comma 3<sup>a</sup> L.F.).

Con l'accordo amministrativo gli interessi concreti della polizia e dell'esercito possono del resto essere valutati meglio di quanto sarebbe possibile nell'ipotesi di trasferimento da parte del potere legislativo. A ciò si aggiunga il fatto che la necessità dell'intervento dell'esercito in appoggio alle forze di polizia difficilmente potrebbe essere previsto con largo anticipo; gli attacchi di aggressori civili si verificano in genere utilizzando, possibilmente, l'effetto sorpresa e ciò costringe i responsabili della sicurezza interna ad adottare rapide decisioni sulle possibili misure di difesa. A questa esigenza di rapidità d'azione si contrappone il lungo iter parlamentare inevitabile per la procedura di trasferimento della potestà di protezione degli obiettivi civili tramite una legge.

L'accordo amministrativo, assai meno complicato e di conseguenza tale da richiedere meno tempo, rappresenta dunque sotto tutti i punti di vista la soluzione preferibile <sup>(61)</sup>.

I soggetti coinvolti nell'atto di trasferimento si individuano in base alle seguenti argomentazioni. La protezione di obiettivi civili contro azioni offensive è compito dei *Länder* in quanto rientra nella potestà difensiva generale. Nelle competenze in materia di polizia attribuite ai *Länder* è ricompreso anche il relativo potere organizzativo.

(59) - In tal senso vedi Hernekamp K., *op. cit.*, art. 87a, n. 25; Karpinski P., *op. cit.*, p. 61; Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 74; a favore della predisposizione di una legge si è espresso Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 96.

(60) - Così Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 75; Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 98; Schreiber W., *op. cit.*, p. 734.

(61) - Karpinski P., *op. cit.*, p. 62.

I *Länder* possono quindi trasferire compiti di polizia ad altri organi e, nella misura in cui questi ultimi siano soggetti alla loro potestà organizzativa, devono anche partecipare all'atto di trasferimento.

Il trasferimento di compiti di polizia alle Forze armate, previsto dall'art.87a comma 3<sup>a</sup> alinea 2 L.F., determina una duplice conseguenza.

In primo luogo è necessaria la cooperazione del *Land* o dei *Länder* in quanto titolari della potestà organizzativa in materia di polizia; in secondo luogo al *Bund* compete partecipare al trasferimento, stante la sua qualità di detentore del supremo potere di difesa <sup>(62)</sup>.

Il problema relativo agli organi del *Bund* e dei *Länder* che devono concretamente partecipare all'atto di trasferimento, è risolto in base a criteri tecnici. Escluso a principio il coinvolgimento di qualsiasi autorità di polizia locale -solamente i vertici del potere esecutivo sono infatti in grado di decidere, grazie alle informazioni di cui dispongono, quando si è in presenza di tale situazione d'emergenza- si devono ritenere organi competenti, per ciò che riguarda i *Länder*, il ministro dell'interno oppure l'*Innensenator* (nelle città-Stato) quali supremi organi di polizia; per ciò che riguarda il *Bund*, il ministro federale della difesa oppure l'autorità più alta in grado competente per analoghi compiti difensivi <sup>(63)</sup>.

L'ultimo alinea del comma 3<sup>a</sup> dell'art.87a L.F. recita che "in tale caso le Forze armate collaborano con le autorità competenti". Le Forze armate assolvono i compiti di protezione degli obiettivi civili loro attribuiti in collaborazione con le autorità civili competenti. Alle Forze armate è dunque negato assumere un'iniziativa autonoma; l'obbligo di collaborare con le autorità civili è loro imposto espressamente dalla Legge Fondamentale. Tale dovere di cooperazione esclude, di conseguenza, che le Forze armate siano subordinate alle autorità di polizia e, viceversa, le forze di polizia alle autorità militari.

In questo senso si può affermare che polizia ed esercito sono istituzionalmente indipendenti, devono però espletare le loro funzioni congiuntamente e di comune accordo <sup>(64)</sup>.

(62) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 94; Mangoldt H. - Klein F., *op. cit.*, p. 2330; in senso conforme vedi Schreiber W., *op. cit.*, p. 729.

(63) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 100; Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 75.

(64) - Karpinski P., *op. cit.*, p. 64; Schreiber W., *op. cit.*, p. 733.

3.5. - *L'intervento delle Forze Armate ai sensi dell'art. 87a, comma 4<sup>a</sup> L.F.*

L'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F. fissa i presupposti in base ai quali il Governo federale può disporre l'intervento delle Forze armate all'interno, anche se non sussiste lo stato di tensione nè lo stato di difesa. La norma prevede inoltre il fine in vista del quale l'intervento può essere ordinato.

I presupposti sono i seguenti:

a) deve sussistere un incombente pericolo per l'esistenza e per l'ordinamento fondamentale, liberale e democratico del *Bund* o di un *Land*;

b) devono ricorrere i presupposti dell'art.91 comma 2<sup>a</sup> L.F., vale a dire il *Land* sul quale incombe il pericolo non è pronto o in grado di fronteggiarlo;

c) le forze di polizia disponibili nonchè la guardia federale di frontiera non sono sufficienti a fronteggiare il pericolo.

Ricorrendo questi presupposti, si evidenzia anche lo scopo dell'intervento da una triplice prospettiva:

a) l'intervento può essere disposto unicamente a difesa da un incombente pericolo per l'esistenza o per l'ordinamento fondamentale, liberale e democratico del *Bund*;

b) le Forze armate possono essere impiegate solamente in appoggio alla polizia e alla guardia federale di frontiera;

c) le Forze armate devono limitare il loro intervento all'appoggio in difesa di obiettivi civili e alla lotta contro gruppi armati.

L'intervento dell'esercito è quindi consentito soltanto quando le forze di polizia e la guardia federale di frontiera non siano sufficienti per far fronte al pericolo.

Con questa formulazione, l'impiego delle Forze armate è stato collocato in una prospettiva sussidiaria <sup>(65)</sup>.

In linea di principio spetta infatti al *Land*, con le proprie forze, affrontare il pericolo; il *Bund* interviene soltanto quando il *Land* non sia in grado o non sia pronto a fronteggiare gli eventi; qualora anche l'interven-

(65) - Hernekamp K., *op. cit.*, art. 87a, n. 145; Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 145.

to del *Bund*, con polizia e guardia di frontiera, non dovesse essere sufficiente, solo allora possono essere impiegate le Forze armate.

L'impiego dell'esercito in caso di emergenza interna rappresenta pertanto l'*extrema ratio* <sup>(66)</sup>. Tale principio è fissato dall'art.87a comma 2<sup>a</sup> L.F.; gli interventi a norma dell'art.87a comma 4<sup>a</sup> si attuano non a scopo difensivo, ciò significa che si attuano al di fuori della funzione fondamentale delle Forze armate.

La soglia dell'intervento dell'esercito è fissata con un criterio molto rigido, secondo il quale il Governo federale deve agire in primo luogo sulla base dell'art.91 comma 2<sup>a</sup> L.F., prima di poter invocare l'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F. Soltanto con una interpretazione molto restrittiva dell'art.91 comma 2<sup>a</sup> L.F. si possono infatti evitare i pericoli derivanti da un intervento improprio delle Forze armate. Quindi solo quando ricorrono cumulativamente i presupposti suindicati si può dire raggiunta la soglia di intervento a norma dell'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F.

Per "esistenza" del *Bund* si intendono le entità giuridiche e sociali più elementari <sup>(67)</sup>, cosicché la definizione include anche la popolazione, l'integrità territoriale e la continuità delle istituzioni nel loro funzionamento interno ed esterno <sup>(68)</sup>.

Poichè il concetto di tutela dell'esistenza dell'ordinamento dello Stato comprende sia il *Bund* che i singoli *Länder*, la formulazione "esistenza del *Bund* o di un *Land*" non è altro che un omaggio al principio federalista il cui concetto è già compreso nella nozione di esistenza del *Bund* <sup>(69)</sup>.

Altro bene giuridico oggetto di tutela, accanto all'esistenza del *Bund*, è il suo ordinamento fondamentale liberale e democratico. Anche in questa circostanza un grave pericolo deve ostacolare l'espletamento delle attività sovrane degli organi competenti. Non può trattarsi di un pericolo astratto, ma deve trattarsi di pericolo effettivo ed imminente <sup>(70)</sup>.

(66) - Così Stern K., *op. cit.*, II, p. 1482; Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 95.

(67) - Evers H.U., *op. cit.*, art. 91, n. 20.

(68) - Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 100; Evers H.U., *Die perfekte Notstandverfassung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 91, 1966, p. 28.

(69) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 140.

(70) - Mangoldt H. - Klein F., *op. cit.*, p. 2333; Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 144.



Ai sensi dell'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F. devono sussistere i presupposti indicati dall'art.91 comma 2<sup>a</sup> L.F., vale a dire:

a) deve sussistere un pericolo di pari gravità rispetto a quello previsto dall'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F.;

b) il *Land* su cui incombe il pericolo non è pronto o non è in grado di fronteggiarlo.

Il riferimento ai presupposti dell'art.91 comma 2<sup>a</sup> L.F. ribadisce che, in via di principio, compete ai *Länder* fronteggiare i vari pericoli. L'ingerenza del *Bund* nello stato d'emergenza interno è da collocare, come già osservato, ad un livello sussidiario. La condizione prevista dall'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F., cioè l'insufficienza delle forze di polizia e della guardia di frontiera, implica una gradualità dei mezzi difensivi impiegabili.

La limitazione posta all'impiego dell'esercito dalla formula "a protezione di obiettivi civili" (*beim Schutz von zivilen Objekten*) è indirizzata al Governo federale <sup>(71)</sup>. Per questa ragione da tale formula non si possono dedurre i tipi di obiettivi civili che le Forze armate possono proteggere. Si deve infatti fare riferimento alla formula "a scopi difensivi" (*zur Abwehr*), da cui si evince che vengono in considerazione solo quegli obiettivi civili che si inseriscono nella logica dell'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F. Si tratta principalmente di obiettivi necessari per l'approvvigionamento della popolazione civile e per garantire il funzionamento dei servizi pubblici <sup>(72)</sup>. Lo scopo che la norma si propone di raggiungere, trasferendo la potestà di protezione degli obiettivi civili alle Forze armate, è di ottenere il disimpegno delle forze di polizia in modo che queste ultime possano essere impiegate attivamente nella difesa dell'esistenza e dell'ordinamento liberale e democratico dello Stato, mentre l'esercito si assume il compito di proteggere obiettivi civili in un ruolo più passivo, nel senso che sarà impiegato attivamente solo nel momento in cui gli obiettivi verranno attaccati <sup>(73)</sup>.

Quando le Forze armate vengono impiegate "per combattere ribelli organizzati ed armati militarmente" è possibile che si tratti di reparti

(71) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 87a, n. 165.

(72) - Dürig G., *op. cit.*, art. 87a, n. 119.

(73) - Arndt C., *Bundeswehr und Polizei im Notstand*, in *Deutsches Verwaltungsbblatt*, 1968, p. 731.

militari golpisti oppure di gruppi militari sovversivi nel quadro di una guerra civile <sup>(74)</sup>.

L'ordine di mobilitazione delle Forze armate può essere impartito in tutti i casi previsti dal comma 4<sup>a</sup> dell'art.87a L.F. unicamente dal Governo federale. E' necessaria a tal fine una decisione formale del Gabinetto <sup>(75)</sup>.

Ai sensi dell'art.87a comma 4<sup>a</sup> alinea 2 l'impiego delle Forze armate deve essere revocato quando lo richiedano il *Bundestag* o il *Bundesrat*. In tal modo entrambi gli organi federali possono, in ogni tempo, fare cessare l'attività militare in forza di una propria decisione adottata a maggioranza semplice (art.42 comma 2<sup>a</sup> alinea 2 L.F.). Alla richiesta del *Bundestag* o del *Bundesrat* deve essere data esecuzione immediata ed incondizionata. Pur essendo riconosciuta tale potestà alle due assemblee, l'ordine di sospendere l'attività delle Forze armate deve essere impartito dal Governo federale. In caso di rifiuto del Governo federale di dar seguito alla richiesta del *Bundestag* o del *Bundesrat* sorge un conflitto di poteri che viene deciso dal Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) a norma dell'art.93 comma 1<sup>a</sup> n.1 L.F.

### 3.6. - Lo stato di catastrofe naturale.

La Legge Fondamentale disciplina lo stato di catastrofe nell'art.35 comma 2<sup>a</sup> alinea 2 e nell'art.35 comma 3<sup>a</sup>. La connessione sistematica con le disposizioni concernenti l'aiuto legale e burocratico (*rechtliche Amtshilfe*), che le autorità del *Bund* e dei *Länder* devono prestarsi vicendevolmente ai sensi del primo comma dello stesso art.35 L.F., non offre per la verità spunti interpretativi utili ai fini dell'indagine che qui ci occupa.

Se infatti appare fondamentalmente disorganica la ripartizione del complesso dello stato di necessità interno in due diverse disposizioni (artt.35 e 91 L.F.), ancor meno proficua sotto un profilo più strettamente

(74) - Karpinski P., *op. cit.*, p. 20.

(75) - Stern K., *op. cit.*, II, p. 1485; Arndt C., *op. cit.*, p. 732.

sistematico sembra essere la disciplina dell'impiego delle forze armate che avviene, in un caso, in connessione con lo stato di necessità stesso, secondo quanto previsto dall'art.35 commi 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>, nell'altro, invece, mediante il riferimento sussidiario ad un'altra norma, l'art.87a comma 4<sup>a</sup> della Legge Fondamentale, operato in via indiretta dall'art.91.

Tale separazione fece la sua comparsa solo nel momento delle deliberazioni finali della legge di emendamento alla Legge Fondamentale approvata nel 1968 e venne attuata con l'evidente scopo di depoliticizzare la disciplina dello stato di catastrofe e di eliminare ogni dubbio relativo al fatto che sotto le vesti dello stato di catastrofe potessero o dovessero essere fronteggiati altri stati di necessità interni, diversi per origine e natura <sup>(76)</sup>. Tale depoliticizzazione può tuttavia ritenersi (relativamente) riuscita solo rispetto alle "catastrofi naturali", ma non per i "disastri" o i "casi particolarmente gravi", poichè questi ultimi possono avere cause (e produrre conseguenze) politiche, come nel caso di atti di sabotaggio, carenze di vigilanza o guasti che occorranzo ad una centrale nucleare.

Prima di esaminare l'influenza che catastrofi naturali e disastri possono esercitare sull'ordine e la sicurezza pubblici, vediamo cosa debba intendersi con le locuzioni impiegate dal costituente tedesco. Per catastrofe naturale deve intendersi un evento dannoso di grandi dimensioni causato dalle forze della natura <sup>(77)</sup>: ad esempio inondazioni, pericolo di slavine, precipitazioni a carattere nevoso oltremodo abbondanti, siccità diffusa e incendi di boschi su larga scala. I disastri (o i "casi particolarmente gravi", come definiti dalla Legge Fondamentale) sono invece eventi dannosi, anch'essi di notevoli dimensioni, che traggono la loro origine da errori umani o da difetti e deficienze tecniche e non possono quindi essere attribuiti alla imprevedibilità della natura. Anche se l'art.35 comma 3<sup>a</sup> parla di "disastro" (*Unglücksfall*) e non di "caso particolarmente grave" (*besonders schwerer Unglücksfall*), termine quest'ultimo impiegato dal

(76) - Cfr., sul punto, Lehnugth, *Verwaltungsakte der Streitkräfte gegenüber dem Bürger*, Göttingen, 1973, p. 125; Kleiner N.P., *Aufgaben und Befugnisse der Streitkräfte im Innern nach der Bonner Notstandsverfassung vom 24. Juni 1968*, Münster, 1977, p. 365.

(77) - Cfr., in tal senso, Hase F., *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Art. 35, Neuwied e Darmstadt, 1984, p. 1689.

secondo comma dell'art.35 stesso, è da ritenere che il legislatore non abbia voluto provvedere, con tale differenziazione terminologica, a tracciare una ulteriore scala di valori all'interno del più generale stato di catastrofe, impressione questa confermata non solo dalla chiara connessione sistematica fra i due commi della stessa norma, ma anche dal par. 9 comma 1<sup>a</sup> della legge sulla polizia confinaria federale (*Bundesgrenzschutzgesetz - BGSG*), che tratta le situazioni di fatto contemplate dalle due disposizioni in maniera assolutamente identica.

Esempi di questa seconda categoria dello stato di catastrofe derivante da disastro possono ravvisarsi in incendi dolosi, esplosioni, epidemie, gravi incidenti ad impianti nucleari o nella fuga di sostanze tossiche o radioattive che siano in grado di minacciare la popolazione residente in un ambito territoriale non circoscritto e comunque tali da assumere dimensioni e rilevanza pubbliche. Le catastrofi naturali e i disastri di gravi dimensioni costituiscono una seria minaccia ed un pericolo incombente per la sicurezza e l'ordine pubblico, fattore quest'ultimo alla luce del quale appare chiara la connessione esistente fra il secondo e il primo alinea (introdotto nel 1972) del secondo comma dell'art.35 della *Grundgesetz*: l'imputazione dei due eventi citati allo stato di necessità interno trova quindi una legittimazione nel fatto che il loro verificarsi può minacciare l'esistenza dello Stato o di una parte del medesimo e il loro superamento richiede in misura assai accentuata il coordinamento e la concentrazione di tutti gli strumenti statali a disposizione.

Corrispondentemente all'assetto delle competenze proprio dello stato federale, devono essere ritenuti competenti in via primaria, per fronteggiare la situazione di necessità, i *Länder* e solo in via sussidiaria il potere centrale, chiamato ad intervenire con modalità di mero aiuto o supporto (comma 2<sup>a</sup> dell'art.35 L.F.) o con mezzi e strumenti più propriamente tipici dell'intervento federale in senso stretto (comma 3<sup>a</sup> dell'art.35 L.F.).

Nello stato di catastrofe regionale il *Land* colpito può infatti richiedere l'intervento della polizia di altri *Länder*, di uomini e mezzi di altre amministrazioni e dell'esercito: in particolare, va notato a questo proposito come non sussista alcun principio di sussidiarietà nella richiesta d'intervento delle Forze armate, dal momento che la Legge Fondamentale ammette espressamente il loro impiego durante lo stato di catastrofe



quando si verifichino i presupposti dell'art.87a comma 4<sup>a</sup> L.F. (incombente pericolo per l'esistenza o per l'ordinamento fondamentale liberale e democratico del *Bund* o di un *Land*).

Più difficile risulta stabilire in base a quale fondamento giuridico operino le forze intervenute, problema che in particolare si pone quando queste ultime compiano attività sovrane o atti di imperio e non si limitino ad offrire un supporto meramente tecnico. Il fondamento richiesto potrebbe essere individuato<sup>(78)</sup>, per l'impiego dell'esercito e della polizia confinaria federale, nelle disposizioni delle leggi federali sull'obbligo immediato dell'esercizio di un pubblico potere da parte di funzionari esecutivi del *Bund* e sull'applicazione dell'obbligo immediato dell'esercizio di facoltà speciali da parte di soldati dell'esercito federale e di persone della vigilanza civile<sup>(79)</sup>. Un riferimento decisivo ai fini della soluzione della questione deve essere invece individuato nell'espressione impiegata dall'art.35 comma 2<sup>a</sup> L.F., in base al quale l'impiego delle forze menzionate in precedenza avviene sempre solo in seguito ad una richiesta d'aiuto (*zur Hilfe*) da parte del *Land* colpito, nell'ambito della cui competenza sovrana l'intervento dunque si esplica. Un'ulteriore conseguenza che può farsi discendere dalle considerazioni ora svolte è che anche per le forze delle quali è stato richiesto l'intervento deve sempre farsi riferimento al diritto del singolo *Land* e che, in tale contesto, spettano ai supremi organi del *Land* competenti per materia facoltà di impartire istruzioni, proprio per il fatto che le forze intervenienti rimangono pur sempre sottoposte al diritto di polizia e dell'ordine pubblico del singolo *Land*<sup>(80)</sup>.

Passando ora ad esaminare il secondo dei due tipi di catastrofe naturale o disastro, quello che assuma cioè dimensioni sopraregionali, va notato in via preliminare come l'art.35 comma 3<sup>a</sup> L.F. preveda per

(78) - Cfr., in tal senso, Karpinski P., *op. cit.*, *passim*.

(79) - Nel primo caso si tratta della *Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes* e, nel secondo, della *Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen*.

(80) - Cfr., in tal senso, Kluckmann H., *Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG unter Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1976, p. 333 ss..



quest'ultimo anche facoltà di intervento in senso stretto a favore del *Bund*, anche se solo in base a determinati presupposti. Anche la catastrofe o il disastro che si estendano al di là del territorio di un *Land* devono infatti essere affrontate innanzitutto dal *Land* di volta in volta interessato o colpito eventualmente mediante la richiesta d'aiuto ai sensi dell'art.35 comma 2<sup>a</sup> L.F. Il Governo federale può attivarsi, ai sensi del comma 3<sup>a</sup> dell'articolo testè citato, "nella misura in cui ciò sia richiesto per un efficace intervento", apparendo quindi l'intervento federale come meramente sussidiario; viceversa esso si rende necessario quando i *Länder* colpiti non siano in grado di fronteggiare in modo efficace lo stato di necessità o non si attivino in tal senso. In tali casi il Governo federale può scegliere fra diverse opzioni che la Legge Fondamentale gli offre: può in primo luogo impartire istruzioni ai Governi dei *Länder* affinché mettano a disposizione di altri *Länder* le rispettive forze di polizia, così come può portare in appoggio alle forze di polizia delle unità della polizia confinaria federale e dell'esercito, anche contro la volontà del *Land* interessato dall'intervento federale.

Infine, le misure suddette devono essere revocate immediatamente dopo la rimozione del pericolo (art.35 comma 3<sup>a</sup> alinea 2 L.F.) e, in ogni tempo, su richiesta del *Bundesrat*, disposizione quest'ultima che sottolinea ancora una volta la tutela prevista, a favore del *Land* colpito, rispetto all'intervento federale e il carattere sussidiario di quest'ultimo.

4.- *Stato di tensione, specifica approvazione e clausola d'alleanza: condizioni e modalità dello stato d'emergenza esterno (Spannungsfall, Zustimmungsfall e Bündnisklausel).*

L'art.80a L.F., introdotto dalla novella del 24 giugno 1968<sup>(81)</sup>, è stato concepito al fine di vincolare il Governo federale fin dall'inizio delle situazioni di crisi alla cooperazione con un altro organo, vale a dire con il *Bundestag* (art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F.) o con un organo internazionale nel quadro di un trattato di alleanza (art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 L.F.) nella

(81) - BGBl., I, p. 709.

adozione di provvedimenti diretti ad aumentare la prontezza difensiva (*Verteidigungsbereitschaft*). Questo doveva valere particolarmente per quei provvedimenti che incidono in maniera eccezionale sulla sfera di libertà del cittadino o che possono creare tensioni politiche interne ed esterne.

Il significato da attribuire alla cooperazione (art.80a L.F.) con il *Bundestag* o con un organo internazionale dipende dalle norme che possono applicarsi in base a questo articolo.

Le conseguenze giuridiche dell'art.80a L.F. si realizzano infatti soltanto ove la costituzione o una legge federale prevedano che le disposizioni in esse contenute devono essere applicate ai sensi dell'art.80a L.F. (82).

Allo stato legislativo attuale rinviano all'art.80a L.F. le seguenti disposizioni costituzionali:

a norma dell'art.12a comma 5<sup>a</sup> alinea 1 L.F. possono essere imposte, anteriormente allo stato di difesa, prestazioni di servizio ai sensi dell'art.12a comma 3<sup>a</sup> L.F. solo in base all'art.80a comma 1 L.F.;

l'art.12a comma 6<sup>a</sup> alinea 2, in deroga al comma 1, consente di limitare la libertà di esercitare una professione.

Entrambe le disposizioni si riferiscono espressamente al periodo antecedente allo stato di difesa (*Verteidigungsfall*).

Passando alle leggi federali che richiamano l'art.80a L.F., le più importanti risultano essere le seguenti:

par. 12 comma 2<sup>a</sup> della legge sulla estensione dello stato di catastrofe del 9 luglio 1968 (*Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes*) (83);

par. 2 comma 1<sup>a</sup> della legge sulle garanzie di prestazione nel campo dell'economia e del mercato monetario e finanziario del 9 luglio 1968 (*Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geldes-und Kapitalverkehrs*) (84);

par. 2 comma 3<sup>a</sup> della legge sulla garanzia dell'approvvigionamento

(82) - Hernekamp K., *op. cit.*, art. 80a, n. 5; Ipsen K., *Die Bündnisklausel der Notstandsverfassung (Art. 80a Abs. 3 GG)*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 94, 1969, p. 571.

(83) - BGBl., I, p. 776.

(84) - BGBl., I, p. 780.

alimentare e agricolo e sull'economia forestale del 9 luglio 1968 (*Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft*) <sup>(85)</sup>;

par. 2 comma 3<sup>a</sup>, par. 15 comma 4<sup>a</sup> della legge sulla sicurezza del traffico del 9 luglio 1968 (*Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs*) <sup>(86)</sup>.

Un'ulteriore disposizione costituzionale che può essere applicata unicamente secondo il meccanismo previsto dall'art.80a L.F. è l'art.87a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 e 2 L.F. Secondo quest'ultima norma, come in precedenza già si è ricordato, le Forze armate hanno il compito di proteggere obiettivi civili e di assumersi la cura della regolazione del traffico, non solo durante lo stato di difesa, ma anche durante lo stato di tensione, qualora ciò sia necessario per l'adempimento del compito difensivo.

La Legge Fondamentale non fornisce la definizione dello stato di tensione, sebbene questo concetto compaia nell'art.87a commi 1<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> L.F.

Nei lavori preparatori della norma ricorre la definizione "rilevanti tensioni internazionali che richiedono un aumento della prontezza di difesa" <sup>(87)</sup>.

Rispetto allo stato di difesa, definito dall'art.115a comma 1<sup>a</sup> L.F. come "aggressione o immediata minaccia con la forza delle armi del territorio federale", lo stato di tensione copre la situazione che precede lo stato di difesa, durante la quale è tuttavia necessario adottare provvedimenti che permettano di accelerare il raggiungimento della piena capacità difensiva.

Può essere definito, dunque, come uno stato caratterizzato da tensioni nazionali e internazionali aggravate, causato da un fondato pericolo di un conflitto armato che richiede il potenziamento della prontezza difensiva <sup>(88)</sup>.

Lo stato di tensione può riflettere una situazione di crisi potenziale,

(85) - BGBl., I, p. 782.

(86) - BGBl., I, p. 784.

(87) - Cfr., sul punto, Mangoldt H. - Klein F., *op. cit.*, art. 80a, p. 1970.

(88) - In tal senso vedi Herzog R., in Maunz T. - Dürig G., *op. cit.*, art. 80a, n. 36, n. 15, nota 1.

non tale però da rappresentare un pericolo immediato. Non è possibile definire a priori il grado di pericolo che deve sussistere effettivamente, in quanto ciò dipende dalla natura degli eventi. Sotto questo aspetto lo stato di tensione costituisce un concetto di carattere prognostico. La Legge Fondamentale affida la prognosi della crisi politica al *Bundestag* il cui accertamento è necessario per il verificarsi di determinate conseguenze giuridiche <sup>(89)</sup>.

Dunque, competente per l'accertamento dello stato di tensione e per la specifica approvazione, richiesta per l'efficacia dei provvedimenti ai sensi dell'art.80a L.F., è il *Bundestag* (art.80a comma 1<sup>a</sup> alinea 1 L.F.).

L'accertamento dello stato di tensione richiede la maggioranza dei 2/3 dei voti espressi; ciò vale anche per la specifica approvazione nei casi previsti nell'art.12a comma 5<sup>a</sup> alinea 1 e comma 6<sup>a</sup> alinea 1 L.F. (provvedimenti in materia di servizi obbligatori).

L'art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F. tace a proposito della necessità che la deliberazione del *Bundestag* sia pubblicata formalmente oppure sia sufficiente una pubblicazione informale, per esempio tramite deliberazione in seduta pubblica.

In considerazione delle conseguenze che scaturiscono dallo stato di tensione, e tenendo presente che si tratta di uno stadio anteriore allo stato di difesa, la maggioranza degli Autori tende a rispondere in senso positivo <sup>(90)</sup>.

Anche in questo campo compete al Tribunale costituzionale federale un potere d'ingerenza, sia pure limitato al fine di prevenire abusi.

Lo stato di tensione non è uno strumento per fronteggiare lo stato d'emergenza interno <sup>(91)</sup>. Ciononostante non sempre è possibile tenere distinti crisi internazionali e stati di crisi interna; se ricorrono i presupposti di entrambe le fattispecie si pone l'alternativa fra la proclamazione dello stato di tensione o dello stato d'emergenza esterno.

(89) - Sul punto vedi Stern K., *op. cit.*, II, p. 1441.

(90) - Così Herzog R., *op. cit.*, art. 80a, n. 47; Daleki W., *Artikel 80a des Grundgesetzes und die Massnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft*, in *Schriften zum öffentlichen Recht*, Berlin, 1985, p. 197; contra Mangoldt H. - Klein F., *op. cit.*, art. 80a, p. 1979.

(91) - La dottrina è sul punto unanime. Cfr., per tutti, Herzog R., *op. cit.*, art. 80a, n. 16.



Problemi si pongono ovviamente soltanto quando le relative condizioni non sono palesi. E' il *Bundestag*, nell'esercizio del suo potere sovrano, ad accertare se sussiste lo stato di emergenza esterno piuttosto che lo stato di tensione, qualora alla minaccia esterna si accompagni una situazione politica interna in via di deterioramento.

#### 4.1. - La specifica approvazione ai sensi dell'art. 80 a , comma 1 L.F..

L'efficacia giuridica dei provvedimenti previsti dall'art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F. presuppone un atto sovrano che può consistere nell'accertamento e nella proclamazione dello stato di difesa ai sensi dell'art.115a L.F., nell'accertamento dello stato di tensione ai sensi dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F., nella specifica approvazione ai sensi dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F. ed infine nella deliberazione di un organo internazionale di difesa ai sensi dell'art.80a comma 3<sup>a</sup> L.F.

In questo particolare contesto viene in rilievo la specifica approvazione (*besondere Zustimmung* o *Zustimmungsfall*) del *Bundestag*, necessaria per conferire efficacia ai provvedimenti a norma dell'art.80a L.F.

Il contenuto di tale potere sovrano non richiede una particolare disamina, in quanto risulta in via immediata dalla lettera dell'art.80a alinea 1 L.F. Dubbi interpretativi possono sorgere, piuttosto, riguardo all'obbligo del *Bundestag*, nei casi in cui reputi necessario rendere operanti tutti i provvedimenti ai sensi dell'art.80a, di dichiarare lo stato di tensione, oppure la possibilità di optare, anche in questi casi, per la forma della specifica approvazione.

In dottrina le opinioni divergono. Secondo HERNEKAMP<sup>(92)</sup>, in base alla lettera e alla connessione sistematica dell'articolo, la specifica approvazione è prevista soltanto per rendere applicabili singoli provvedimenti d'urgenza.

HERZOG<sup>(93)</sup>, propende al contrario per la seconda soluzione, in

(92) - Hernekamp K., *op. cit.*, art. 80a, n. 12; in senso conforme Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechtes der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1976, par. 23 IV 2b.

(93) - Herzog R., *op. cit.*, art. 80a, n. 30; tendenzialmente conformi a tale impostazione sono Mangoldt H. - Klein F., *op. cit.*, p. 1979.

quanto si possono prospettare delle situazioni nelle quali un'unica deliberazione, in grado di rendere efficaci nel caso concreto tutti i provvedimenti ai sensi dell'art.80a L.F., risulta meno spettacolare rispetto al più appariscente accertamento dello stato di tensione, ma è la specifica approvazione ad essere individuata come il mezzo più idoneo.

Contrasterebbe sia con lo spirito della novella del 1968, che con le esigenze politiche, impedire al *Bundestag* di adottare in una situazione d'emergenza, soltanto per rispetto della logica, il comportamento politicamente più saggio.

I requisiti materiali della specifica approvazione ai sensi dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> alinea 1 L.F. divergono solo marginalmente da quelli richiesti per la dichiarazione dello stato di tensione.

Lo stato d'emergenza che viene a crearsi a seguito della specifica approvazione costituisce uno stadio anteriore allo stato di difesa, e per questa ragione la specifica approvazione, ai sensi dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> alinea 1 L.F., può essere giustificata soltanto in presenza di un rilevante pericolo di aggressione armata.

Differenze rispetto allo stato di tensione si possono eventualmente individuare nella minore probabilità di un attacco armato. In questo senso è esatta l'interpretazione che antepone, nella graduazione del pericolo, lo stato esterno di tensione allo stato di accertamento (*Zustimmungsfall*), in altri termini, la situazione internazionale deve essere tale da determinare una minaccia militare, ma non deve raggiungere il grado di pericolo richiesto dallo stato di tensione <sup>(94)</sup>.

L'art.80a L.F. potrebbe offrire un buon punto di partenza per una soluzione equilibrata dello stato di emergenza anteriore allo stato di difesa. Il concetto di reazione per gradi si rivela congruo a tal proposito: infatti, se l'accertamento dello stato di tensione rende possibile l'applicazione di un complesso di provvedimenti d'urgenza, l'approvazione specifica del *Bundestag* si riferisce a singole leggi oppure a singole norme

(94) - Così Maunz T., *Deutsches Staatsrecht*, München, 1978, p. 212; Stern K., *op. cit.*, II, p. 1444; Herzog R., *op. cit.*, art. 80a, n. 38; nel senso della identità di presupposti dello stato di tensione e di difesa vedi Hernekamp K., *op. cit.*, art. 80a, n. 12; Hesse K., *op. cit.*, par. 23 IV 2b.

di leggi ai sensi dell'art.80a L.F.

La prontezza difensiva può essere realizzata ai sensi dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> sia globalmente sia parzialmente. Da ciò si deduce che per l'approvazione specifica è sufficiente la maggioranza semplice a norma dell'art.42 comma 2<sup>a</sup> L.F., eccetto i casi previsti dell'art.12a comma 5<sup>a</sup> alinea 1, comma 6<sup>a</sup> alinea 2 L.F. (libertà e tutela del posto di lavoro).

#### 4.2. - La clausola d'alleanza ai sensi dell'art. 80 a L.F..

Il terzo caso che consente l'applicazione di determinati provvedimenti si ha quando "una decisione è stata presa da un organo internazionale, nel quadro di un trattato di alleanza, con l'approvazione del Governo federale" (art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 L.F.).

"Sulla base e secondo il tenore" (art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 L.F.) di tale decisione possono essere applicati i provvedimenti ai sensi dell'art.80a L.F., anche nel caso in cui il *Bundestag* non abbia accertato lo stato di difesa o di tensione o non abbia dato la specifica approvazione.

La ratio di questa disposizione, il cui scopo principale consiste nel dispensare il Governo federale, quando adotta determinati provvedimenti per aumentare la prontezza di difesa, dall'approvazione del *Bundestag*, consiste, da un lato, nella maggiore rapidità di adozione dei provvedimenti diretti ad aumentare la prontezza difensiva e, dall'altro, nel rafforzare la capacità d'alleanza (*Bündnisfähigkeit*) della Repubblica federale tedesca.

L'art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 L.F. consente l'adozione di provvedimenti ai sensi dell'art.80a L.F. in forza della deliberazione di un organo internazionale approvata dal Governo federale, anche se non è intervenuta una decisione del *Bundestag*. La deliberazione dell'organo internazionale equivale pertanto ad una deliberazione parlamentare.

Un'importante eccezione è costituita dal fatto che gli obblighi derivanti dall'art.12a comma 3<sup>a</sup> e comma 6<sup>a</sup> alinea 2 L.F. (obblighi di prestazioni di servizio pubblico, limitazioni alla libertà di esercitare una professione) non possono essere imposti, in quanto l'art.12a comma 5<sup>a</sup> alinea 1 e comma 6<sup>a</sup> alinea 2 L.F. consente l'adozione di queste misure, al di fuori dello stato di difesa, unicamente in forza di decisioni prese ai

sensi dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F.

La situazione che l'art.80a comma 3<sup>a</sup> contempla è caratterizzata dai seguenti presupposti:

a) deve esistere un trattato di alleanza al quale la Repubblica federale tedesca ha aderito e che ha portato alla creazione di un organo internazionale munito di competenze decisorie. In base al trattato stesso, questo organo deve aver deciso, in presenza di una particolare situazione politica esterna, provvedimenti concreti per l'aumento della capacità difensiva degli Stati membri.

Unico trattato di alleanza, ai sensi dell'art.80a comma 3<sup>a</sup> L.F., è attualmente il Patto-NATO del 4 aprile 1949 <sup>(95)</sup> cui la Germania federale ha aderito il 6 maggio 1955.

b) deve sussistere un organo internazionale nell'ambito di un trattato di alleanza.

Il trattato NATO ha previsto un Consiglio nel quale ogni Stato membro, quindi anche la Repubblica federale tedesca, ha un proprio rappresentante governativo <sup>(96)</sup>. Tale consiglio è un organo internazionale ai sensi dell'art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 L.F.

Gli effetti giuridici dell'art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 si verificano soltanto quando l'organo stesso abbia adottato una decisione.

Quale contenuto debba avere la delibera, in particolare la concretezza richiesta, non può essere dedotto dalla lettera del comma 3<sup>a</sup>. Di conseguenza si ritiene sia sufficiente la proclamazione dello stato d'allarme semplice ad opera del Consiglio NATO <sup>(97)</sup>.

c) la decisione dell'organo internazionale, infine, deve essere approvata dal Governo federale (art.62 L.F.), altrimenti non acquista alcuna efficacia giuridica interna.

La deliberazione dell'organo internazionale deve ovviamente mantenersi nel quadro del trattato d'alleanza, non può dunque contrastare con il trattato medesimo.

(95) - BGBl., II, p. 289.

(96) - Sul punto vedi Ipsen K., *Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1972, p. 38.

(97) - Ipsen K., *Die Bündnisklausel*, cit., p. 572; Herzog R., *op. cit.*, art. 80a, n. 58.



La sua conformità al trattato è, quindi, condizione di fatto, affinché possano verificarsi gli effetti giuridici all'interno dello Stato.

Il contenuto della decisione fissa contemporaneamente anche i limiti d'applicazione dei provvedimenti a norma dell'art.80a comma 1<sup>a</sup> L.F.

Tali decisioni hanno di norma un contenuto molto generico. Sarà perciò compito del Governo federale tradurle in termini concreti e stabilire quali provvedimenti adottare. Un eventuale abuso derivante da un'interpretazione troppo estensiva della decisione dell'organo internazionale può essere impedita dal *Bundestag* con una preventiva azione nei confronti del Governo federale o anche con la richiesta di revoca ai sensi dell'art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 2 L.F. Da ciò scaturisce la necessità di pubblicare sia la decisione dell'organo internazionale, sia l'approvazione del Governo federale, poichè da entrambi gli atti derivano notevoli conseguenze per l'ordinamento politico interno. Peraltro la pubblicazione nel Bollettino federale delle leggi (*Bundesgesetzblatt*) non è prevista dalla *Grundgesetz* <sup>(98)</sup>.

I poteri di controllo del *Bundestag* sono previsti dall'art.80a comma 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> alinea 2 L.F. I due comma si distinguono essenzialmente perchè prevedono una maggioranza diversa per l'esercizio dei poteri del *Bundestag* medesimo.

La disciplina della revoca dei provvedimenti *ex art.80a L.F.* prevede le seguenti ipotesi:

a) a norma dell'art.80a comma 2<sup>a</sup> L.F., i provvedimenti per l'aumento della prontezza di difesa, in base al dispositivo di cui al comma 1<sup>a</sup>, devono essere revocati allorquando il *Bundestag* lo disponga. Per la revoca è richiesta la maggioranza semplice (art.42 comma 2<sup>a</sup> L.F.);

b) l'art.80a comma 3<sup>a</sup> alinea 2 L.F. attribuisce al *Bundestag* il potere di esigere la revoca dei provvedimenti, di cui allo stesso comma, con la maggioranza dei suoi membri.

(98) - Il rilievo è di Herzog R., *op. cit.*, art. 80a, n. 62; cfr. altresì Hernekamp K., *op. cit.*, art. 80a, n. 23.

## 5. - *Lo stato di difesa (Verteidigungsfall).*

La "costituzione degli stati di emergenza" (*Notstandsverfassung*), introdotta con la 17<sup>a</sup> legge d'integrazione della Legge Fondamentale del 24 giugno 1968, doveva porre le premesse per garantire la pace esterna ed interna dell'ordine costituzionale e, contemporaneamente, creare una base giuridica per l'adozione di efficaci provvedimenti in materia di difesa.

La costituzione degli stati d'emergenza disciplina infatti:

1) lo stato di difesa (*Verteidigungsfall*), vale a dire lo stato d'emergenza esterno (art. 115a, 115l L.F.);

2) lo stato di tensione (*Spannungsfall*) anteriore allo stato di difesa (art. 80a L.F.);

3) limitazioni, per esigenze difensive, delle libertà di lavoro (art. 12a L.F.);

4) lo stato di catastrofe (*Katastrophennotstand*) (art. 35 comma 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> L.F.);

5) limitazioni della segretezza epistolare, postale e delle telecomunicazioni (art. 10 L.F.).

Prevede inoltre:

6) norme integrative rispetto alla disciplina già vigente dello stato d'emergenza interno (artt. 11, 91, 87a comma 4<sup>a</sup> L.F.);

7) la clausola di garanzia nel rapporto di lavoro (*Arbeitsschutzklausel*) e la disciplina del diritto di resistenza (*Widerstandsrecht*) (art. 9 comma 3<sup>a</sup> alinea 3, art. 20 comma 4<sup>a</sup> L.F.).

La parte più importante di tale complesso normativo, vale a dire la disciplina dello stato di difesa (artt. 115a, 115l L.F.), è stata introdotta con l'apposito titolo Xa. In questo titolo vengono stabilite le competenze e i presupposti dello stato di difesa nonché le modalità di intervento degli organi rappresentativi.

### 5.1. - *Il concetto di stato di difesa.*

L'art. 115a comma 1<sup>a</sup> alinea 1 L.F. contiene la definizione normativa dello stato di difesa.

Lo stato di difesa si ha quando il territorio federale viene aggredito

con la forza delle armi oppure quando una tale aggressione è imminente.

Si tratta quindi di due fattispecie ben distinte che richiedono un più approfondito esame.

a) Aggressione del territorio federale con la forza delle armi

a1) Aggressione armata del territorio federale significa, innanzitutto, che si deve trattare di un'azione militare di ampie dimensioni, predisposta da uno Stato straniero, ai sensi dell'art.2 n. 4 della Carta dell'ONU<sup>(99)</sup>.

Si deve quindi trattare di un'aggressione militare proveniente da un nemico esterno; perciò l'infiltrazione di spie, di agenti, di sabotatori e simili, non costituisce presupposto sufficiente per l'accertamento dello stato di difesa<sup>(100)</sup>.

a2) L'aggressione può definirsi "armata" soltanto quando i gruppi di cui sopra siano dotati di armi in senso tecnico, indipendentemente dalla circostanza che si tratti di armi convenzionali, nucleari o di altro tipo.

Il problema relativo alla possibilità di fare rientrare un'attività di guerriglia nella nozione di aggressione armata va risolto caso per caso, a seconda della sua intensità<sup>(101)</sup>.

a3) Infine, il territorio federale deve essere attaccato, cioè deve essersi verificata una violazione del territorio dello Stato. E' irrilevante che l'attacco venga sferrato via terra, via mare, via aria.

(99) - Vedine il testo in Badiali, *Testi e documenti per un corso di diritto internazionale*, Rimini, 1980, p. 228.

(100) - Nell'articolazione dei diversi stati di emergenza è peraltro previsto, a livello di legislazione ordinaria (§ 6 comma 6<sup>a</sup> WPflG) un'ulteriore ipotesi concretantesi nello stato di mobilitazione (*Bereitschaftsfall*), che si verifica in un momento temporalmente collocabile in uno stadio anteriore allo stato di difesa. Durante lo stato di mobilitazione la norma citata consente al Governo federale di ordinare esercitazioni militari la cui durata temporale non deve essere commisurata ai limiti imposti dai primi cinque commi della norma stessa. Alla proclamazione dello stato di emergenza in oggetto risulta connessa una serie di importanti conseguenze giuridiche, incidenti soprattutto sulla disponibilità degli effettivi delle Forze Armate durante il periodo di crisi, da realizzarsi anche mediante il richiamo dei riservisti (§§ 48 ss. WPflG).

(101) - Menzel E., *op. cit.*, art. 115a, n. 12; Herzog R., in Maunz T. - Dürig G., *op. cit.*, art. 115a, n. 26.

Per territorio federale si intende, ai sensi dell'art.23 L.F., il territorio della Repubblica federale tedesca, comprensivo anche di Berlino Ovest.

b) Aggressione imminente

b1) Tale fattispecie comporta maggiori difficoltà di definizione.

Le armi hanno raggiunto attualmente un livello tecnologico tale per cui anche il "primo colpo" può rivelarsi fatale: di conseguenza risulta necessariamente anticipato il momento del legittimo esercizio del diritto di autodifesa.

Tale momento non può, evidentemente, coincidere con quello in cui l'attacco si è effettivamente realizzato, ma va individuato nello stadio ad esso anteriore, cioè quando il pericolo imminente è imminente. A ciò si aggiunga che l'art.51 della Carta dell'ONU considera il diritto individuale e collettivo di autodifesa un "diritto naturale".

Non esistono criteri vincolanti per accertare l'esistenza di un'aggressione imminente, nè il concetto di pericolo, proprio del diritto di polizia, riesce a fornire un valido strumento interpretativo, stante la diversa natura del concetto stesso di pericolo <sup>(102)</sup>.

E' pertanto opportuno fare riferimento a indizi particolari ed attuali che facciano presumere, con il massimo grado di probabilità, la minaccia di un'attacco militare contro il territorio federale.

A titolo di esempio si elencano le seguenti ipotesi:

conflitti;

stati di tensione;

abbandono di una conferenza con contestuale minaccia di attacco militare;

mobilitazione generale;

dichiarazione di guerra o accertamento di un'incursione armata.

Certamente nell'ultimo, se non negli altri casi, si riscontrano indizi oggettivi che configurano un'imminente pericolo di aggressione con la forza delle armi <sup>(103)</sup>.

(102) - In tal senso v. Stern K., *op. cit.*, II, p. 1399; Versteyl L.A., in von Münch I., *op. cit.*, art. 115a, n. 12; Menzel E., *op. cit.*, art. 115a, n. 2.

(103) - Herzog R., *op. cit.*, art. 115a, n. 32.



## 5.2. - L'accertamento dello stato di difesa.

Il *Bundestag* accerta, con l'approvazione del *Bundesrat*, lo stato di difesa (art.115a comma 1<sup>a</sup> alinea 1 L.F.), quando il territorio federale viene effettivamente aggredito con le armi oppure quando sussiste un'imminente pericolo di aggressione.

Giuridicamente l'atto di accertamento è una legge formale <sup>(104)</sup>.

Il *Bundestag* lo deve approvare con la maggioranza dei 2/3 dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei suoi membri.

Con l'ulteriore approvazione del *Bundesrat* (a maggioranza semplice) si estende la legittimazione, prevenendo in tal modo anche il pericolo di abusi.

Lo stato di difesa incide, per sua natura, sugli interessi del *Bund* e dei *Länder*, sicchè anche sotto questo profilo è giustificato l'intervento di entrambi gli organi costituzionali.

Nel caso il *Bundesrat* rifiuti l'approvazione, l'accertamento non si realizza.

La procedura deve necessariamente essere avviata ad istanza del Governo federale (art.115a comma 1<sup>a</sup> alinea 2 L.F.). E' richiesta una decisione collegiale del gabinetto da approvare con la maggioranza degli aventi diritto al voto (art.65 alinea 1 L.F.; parr. 22, 24 regolamento del Governo federale).

Non risulta oggetto di disciplina l'ipotesi in cui il Governo federale non possa riunirsi o non sia in grado di decidere ai sensi del proprio regolamento; il legislatore ha ritenuto una tale ipotesi irrealizzabile <sup>(105)</sup>.

Una simile evenienza si può prospettare quando un'aggressione si sia già verificata. Poichè il mancato funzionamento di un organo costituzionale non può significare la paralisi dell'intero apparato dello Stato, soprattutto in un periodo di crisi, si dovrà necessariamente ritenere sufficiente la decisione del *Bundestag* e del *Bundesrat*, anche senza la prevista istanza del Governo federale. Questa alternativa è infatti senza

(104) - L'esemplificazione è di Menzel E., *op. cit.*, art. 115a, n. 19; cfr. altresì Verseteyl L.A., *op. cit.*, art. 115a, n. 15.

(105) - Così Menzel E., *op. cit.*, art. 115a, n. 47; Stern K., *op. cit.*, II, p. 1402; Herzog R., *op. cit.*, art. 115a, n. 38.

dubbio preferibile ad una completa inerzia istituzionale in una situazione d'emergenza.

L'art. 115a comma 2<sup>a</sup> ha previsto anche il caso in cui il *Bundestag* non sia in grado di operare: in sua vece interviene la Commissione comune (*Gemeinsamer Ausschuss*) (art. 53 L.F.).

Si è così creato un organo sostitutivo del *Bundestag* che, ricorrendo determinati presupposti, ne può esercitare le funzioni, fino a quando il *Bundestag* riacquisti la sua piena capacità operativa.

La Commissione comune accerta lo stato di difesa con la stessa maggioranza del *Bundestag*: 2/3 dei voti espressi, pari in ogni caso alla maggioranza dei suoi membri.

La competenza della Commissione comune è, rispetto a quella del *Bundestag*, rigorosamente sussidiaria. Si tratta dunque di una competenza suppletiva o di riserva <sup>(106)</sup>.

In base all'art. 115a comma 2<sup>a</sup> L.F. devono ricorrere le seguenti condizioni, affinché la Commissione comune possa accertare lo stato di difesa:

a) la situazione deve essere tale da richiedere un'azione non differibile. Ciò non rappresenta un'ulteriore presupposto materiale dello stato di difesa, ma è piuttosto un criterio di legittimazione per l'attività della Commissione comune.

Si può parlare di azione non differibile soltanto quando essa rappresenti l'*extrema ratio*, creandosi un grave pericolo per l'eventuale ritardo <sup>(107)</sup>.

b) Ostacoli insormontabili devono impedire la tempestiva riunione del *Bundestag* oppure determinarne l'incapacità decisionale.

Analoghe argomentazioni valgono anche nel caso in cui il *Bundesrat* non sia in grado di esercitare le proprie funzioni.

### 5.3. - La dichiarazione dello stato di difesa.

Lo stato di difesa, accertato dal *Bundestag* o dalla Commissione

(106) - Versteyl L.A., *op. cit.*, art. 115a, n. 21.

(107) - Herzog R., *op. cit.*, art. 115a, n. 57; Menzel E., *op. cit.*, art. 115a, n. 58.

comune, viene dichiarato dal Presidente federale, ai sensi dell'art.115a comma 3<sup>a</sup> alinea 1 L.F. e pubblicato nel Bollettino ufficiale (*Bundesgesetzblatt*), a norma dell'art.82 L.F.

Il rinvio all'art.82 L.F. si spiega sostanzialmente con il fatto che viene ribadito l'obbligo della controfirma dell'atto di proclamazione e per garantire il termine di decorrenza degli effetti, nonchè per escludere la competenza di altri organi in ordine alla pubblicazione, salvo l'ipotesi di cui all'alinea 2 <sup>(108)</sup>.

In considerazione della necessità di pronte e rapide decisioni durante lo stato di difesa, si potrebbe affermare la necessità, in ogni caso, della sua proclamazione ad opera del Presidente federale, senza peraltro riconoscere a quest'ultimo alcun potere di controllo, nè formale nè di merito.

Pur in questo contesto devono valere le stesse regole che disciplinano l'ordinaria partecipazione del Presidente federale al procedimento legislativo; anche nel nostro caso il Presidente deve controllare l'osservanza del procedimento prescritto dalla costituzione, vale a dire se sussistano le condizioni dell'art.115a commi 1<sup>a</sup> o 2<sup>a</sup> L.F. Ciò si evince dal rinvio all'art.82 L.F. che dimostra come l'atto di accertamento sia da considerare legge formale e come tale debba essere pubblicato.

Anche riguardo all'atto di accertamento devono valere, quindi, le stesse competenze di controllo che il Presidente federale può esercitare sulle leggi ordinarie <sup>(109)</sup>.

Qualora la pubblicazione nel Bollettino ufficiale non possa avvenire in tempo utile, si deve procedere alla stessa "in un modo diverso" (*in anderer Weise*), ai sensi dell'art.115a comma 3<sup>a</sup> alinea 2 L.F. Tale pubblicazione d'emergenza può essere effettuata a mezzo stampa, via radio, per pubblici proclami ecc.

La pubblicazione nel Bollettino ufficiale deve comunque realizzarsi non appena le circostanze lo permettano.

La disciplina dell'art.115a L.F. tiene anche conto delle modalità estreme della guerra moderna: se è già avvenuta un'aggressione armata e gli organi federali non sono in grado di effettuare l'accertamento ai sensi dell'art.115a comma 1<sup>a</sup>, si ricorre ad una "finzione", in quanto "l'accer-

(108) - Versteyl L.A., *op. cit.*, art. 115a, n. 22.

(109) - Herzog R., *op. cit.*, art. 115a, n. 47.

tamento si reputa per avvenuto e pubblicato nello stesso momento in cui l'aggressione ha avuto inizio".

Questa situazione è in concreto immaginabile soprattutto in caso di attacco a sorpresa con impiego di armi nucleari.

Il *Bundestag* e la Commissione comune devono essere impediti, a seguito di tale aggressione, in ogni loro attività.

L'accertamento dello stato di difesa non deve in tal caso essere effettuato da alcun organo dello Stato. L'art. 115a comma 4<sup>a</sup> L.F. sostituisce tutte le fasi che, ai sensi dei commi 1<sup>a</sup>-3<sup>a</sup>, devono normalmente essere attraversate.

Qualora le circostanze lo permettano, il Presidente federale fissa la data dell'entrata in vigore della "finzione".

Tale tipo di pubblicazione ha tuttavia una funzione prettamente dichiarativa: ha infatti unicamente lo scopo di salvare la sostanza dei principi dello stato di diritto <sup>(110)</sup>.

L'accertamento e la promulgazione dello stato di difesa o la sua finzione provocano un complesso di conseguenze di diritto e di fatto.

Le conseguenze si riassumono con la capacità della Repubblica federale tedesca ad entrare in guerra, cioè con la predisposizione a respingere l'aggressione nemica con la forza delle armi.

Meno semplice è definire le conseguenze giuridiche, che purtuttavia si possono suddividere in due categorie:

- a) conseguenze di diritto internazionale
- b) conseguenze di diritto interno

Queste ultime sono in primo luogo di natura militare e costituzionale (art. 115c L.F.), tuttavia producono anche effetti in campo sociale ed amministrativo, in quanto determinate leggi sono state create specificamente per una situazione del genere <sup>(111)</sup>.

Lo stato di difesa è una ipotesi tipica di diritto pubblico che tuttavia

(110) - La dottrina è sul punto concorde: cfr., per tutti, Herzog R., *op. cit.*, art. 115a, n. 53.

(111) - Versteil L.A., *op. cit.*, art. 115a, n. 36; Schmidt B. - Bleibtreu F. - Klein F., *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1983, art. 115a, n. 7.



costituisce presupposto per attività di diritto internazionale.

Ai sensi dell'art. 115a comma 5<sup>a</sup> L.F. il Presidente federale, a seguito dell'accertamento e della proclamazione dello stato di difesa, può, con l'approvazione del *Bundestag* o, nel caso previsto dal comma 2<sup>a</sup>, con l'approvazione della Commissione comune, "rilasciare dichiarazioni di diritto internazionale sull'esistenza dello stato di difesa, quando il territorio federale viene aggredito con la forza delle armi".

Per "dichiarazioni di diritto internazionale" si intendono comunicazioni dirette a Stati esteri: considerati gli elementi di tali dichiarazioni (accertamento dello stato di difesa, preceduto dall'aggressione armata), esse possono avere, quale unico contenuto, la dichiarazione di guerra.

Si deve aggiungere che il comma 5<sup>a</sup> alinea 1 impone anche l'approvazione del *Bundestag*, la quale, secondo l'alinea 2, può essere sostituita dall'approvazione della Commissione comune.

Per l'approvazione sia del *Bundestag* che della Commissione comune, l'art. 115a comma 5<sup>a</sup> non prevede alcuna specifica maggioranza. Ciò significa che si applicano le norme generali: per quanto riguarda il *Bundestag*, l'art. 42 comma 2 L.F., per quanto riguarda la Commissione comune, il regolamento previsto dall'art. 35a comma 1<sup>a</sup> alinea 4 L.F.

L'art. 115a L.F. prevede soltanto i presupposti di fatto dello stato di difesa e le modalità per il suo accertamento.

Conseguenze giuridiche sono previste unicamente dal comma 5<sup>a</sup> in connessione con le dichiarazioni di diritto internazionale.

Le conseguenze di fatto di questa rilevante ipotesi risultano da altre disposizioni legislative.

Le dichiarazioni di diritto internazionale comportano complessivamente una conformazione di importanti settori dell'ordinamento giuridico al fine di adattamento alle esigenze belliche.

La Legge Fondamentale, con gli artt. 115b ss., ha predisposto per tale evenienza un diritto costituzionale d'emergenza, in base al quale gli organi costituzionali possono fronteggiare la minaccia gravante sulla Repubblica federale tedesca e sulla sua popolazione.

Volendo classificare le conseguenze giuridiche interne prodotte dall'accertamento dello stato di difesa, si possono individuare effetti sui seguenti importanti settori del diritto pubblico:

trasferimenti di competenze fra i supremi organi costituzionali

modifiche di attribuzioni nei rapporti *Bund-Länder*  
modifiche della gerarchia e della efficacia delle leggi d'emergenza  
attività legislativa semplificata  
prorogatio di organi costituzionali  
limitazioni delle libertà fondamentali  
maggiori possibilità di impiego delle Forze armate

#### 5.4. - Il potere di guida e di comando delle Forze Armate durante lo stato di difesa.

Nell'ambito delle suddette modificazioni del sistema costituzionale, originate dalla proclamazione dello stato di difesa, il potere di guida e di comando delle Forze armate al Cancelliere federale (art.115b L.F.).

L'art.115b L.F. recita che "con la proclamazione dello stato di difesa, il potere di guida e di comando delle Forze armate si trasferisce al Cancelliere federale".

Tale formulazione è quasi identica alla lettera dell'art.65a comma 2<sup>a</sup> L.F. che, per ragioni di ordine sistematico, è stato abrogato formalmente dalla novella costituzionale del '68, ma sostanzialmente reintrodotta dalla stessa novella nella forma dell'art.115b, peraltro con l'aggiunta della locuzione "delle Forze armate" (*über die Streitkräfte*)<sup>(112)</sup>.

Il potere di guida e di comando si trasferisce al Cancelliere federale con la proclamazione dello stato di difesa, il cui momento viene fissato secondo le tre possibili varianti previste dall'art.115a L.F.

Questo passaggio del potere di comando militare si verifica ipso iure, vale a dire automaticamente, senza che sia necessario alcun atto di trasferimento (<sup>112bis</sup>).

(112) - Cfr. ampiamente, per una disamina del complesso normativo accennato, Menzel E., *op. cit.*, art. 115a, n. 71.

(112bis) - Durante lo stato di crisi, la struttura del Ministero della Difesa - cui fanno capo gli organi militari abilitati all'adozione di provvedimenti di natura tecnico-operativa - non subisce variazioni significative, in modo che il passaggio dalle procedure di pace alle procedure di emergenza avvenga senza alcuna interruzione. Mutano, naturalmente, i procedimenti ed i metodi di lavoro. Nella sede protetta, il Ministro della Difesa - che

Il potere di guida e di comando delle Forze armate passa al Cancelliere nella identica consistenza e configurazione, quale spetta prima dell'accertamento e della proclamazione dello stato di difesa, ai sensi dell'art.65a L.F., al ministro federale della difesa.

L'art.115b sostituisce integralmente l'art.65a L.F. per quanto riguarda le Forze armate. Ciò non significa, tuttavia, che il Cancelliere federale possa impartire ordini attinenti all'impiego tattico dell'esercito.

Al potere del Cancelliere di impartire direttive politiche ai propri ministri (art.65 L.F.) si aggiunge il potere di impartire le linee fondamentali d'azione ai generali comandanti le forze in campo.

Il Cancelliere detiene il comando supremo delle Forze armate: in questo senso l'art.115b è *lex specialis* rispetto all'art.65a L.F. <sup>(113)</sup>.

assume la fisionomia di "consigliere" del Cancelliere Federale, nuovo comandante in capo delle Forze Armate - è coadiuvato da un Consiglio di Emergenza, per l'adozione dei provvedimenti tecnico-operativi relativi all'accertamento e valutazione della situazione generale, con riferimento, in particolare, all'andamento delle operazioni militari; alla cooperazione con la difesa civile; all'impiego delle unità militari federali assegnate alla Germania dalla NATO, dopo l'eventuale assunzione del comando operativo da parte del Comandante NATO; all'impiego delle forze che, invece, rimangono sotto il comando nazionale; al contributo alle decisioni dell'alleanza ed alla condotta delle operazioni del Comandante NATO. Il "Consiglio d'Emergenza" si configura con la seguente struttura semplificata: una "direzione politica", formata dal Ministro della Difesa e dai relativi sottosegretari di Stato; un "Comando integrato ridotto", costituito dall'Ispettore Generale (Capo di Stato Maggiore della Difesa), dagli Ispettori delle singole Forze (Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, Marina e Aeronautica) e dal Comandante della Sanità; i Capi delle principali Direzioni Generali (Armamenti, Amministrazione, Personale, Bilancio). Le procedure di lavoro, stabilite con apposito decreto ministeriale nel 1970, prevedono due distinti livelli decisionali: il primo livello comprende il "Gabinetto politico" e l'Ispettore Generale, con l'eventuale collaborazione dei Direttori generali: tale livello è responsabile dell'accertamento e della valutazione della situazione politico-militare e strategica, oltre che operativa, delle FF.AA. tedesche, soprattutto nel quadro dell'alleanza atlantica; il secondo livello comprende gli Ispettori di FF.AA. e il Comandante della Sanità, i quali hanno la responsabilità decisionale nel quadro dei compiti loro assegnati e delle attribuzioni che si riferiscono al mantenimento della capacità operativa. Tale procedura di lavoro comporta che tutti i livelli decisionali siano posti nelle stesse condizioni di conoscenza con riferimento ai fatti od ai provvedimenti adottati per la condotta delle operazioni ed evita, altresì, duplicazioni o difformità nella emanazione, con l'urgenza dettata dalle circostanze, di direttive tecnico-operative.

(113) - Hernekamp K., *op. cit.*, art. 115b, n. 5; Ipsen K., *op. cit.*, art. 115b, n. 90.

Il ministro federale della difesa viene, da un punto di vista costituzionale, integralmente spossessato delle sue competenze nei confronti delle Forze armate <sup>(114)</sup>, ma rimane comunque a capo dell'amministrazione dell'esercito, a norma dell'art.87b L.F. (bilancio, forniture belliche, attribuzioni giuridiche, assistenza spirituale ecc.).

In tal modo emerge tuttavia una scissione di competenze tra settore operativo e settore amministrativo delle Forze armate che determina la delicata questione della conciliabilità di queste distinte competenze con l'esigenza di concentrazione del potere di guida e di comando nella persona del Cancelliere.

In dottrina si contrappongono essenzialmente due soluzioni:

a) la prima propende per l'attribuzione *in toto* del comando militare al Cancelliere federale, e conseguentemente afferma la subordinazione del ministro della difesa al Cancelliere medesimo <sup>(115)</sup>;

b) per la seconda tesi il Cancelliere è titolare del potere di guida e di comando, tuttavia, in forza della sua potestà organizzativa, può delegare l'esercizio del potere di guida e di comando al ministro della difesa, riservandosi in ogni caso la facoltà di riassumerlo in ogni tempo. Il ministro comanderebbe l'esercito "in nome e per conto del Cancelliere federale" <sup>(116)</sup>.

Quest'ultima prospettiva sembra, per vari motivi, più idonea e ragionevole, in quanto in tal modo resta preservato il fine dell'art.115b L.F., vale a dire quello di riunire in un unico organo le supreme decisioni politico-militari. Il baricentro degli affari militari rimane inalterato nelle mani del ministro della difesa che è così in grado di dedicarsi completamente, grazie alle sue competenze tecniche, ai compiti affidatigli.

In tal modo risulta attenuato il menzionato spossessamento del potere di comando militare a danno del ministro della difesa.

Per quanto concerne eventuali limitazioni del potere di guida e di comando del Cancelliere federale derivanti dall'integrazione delle Forze

(114) - Stern K., *op. cit.*, II, p. 1420.

(115) - Hernekamp K., *op. cit.*, art. 115b, n. 9; Ipsen K., *op. cit.*, art. 115b, n. 115.

(116) - Così Roemer W., *Die neue Wehrverfassung, in Juristen Zeitung*, 1956, p.195; Böckenförde E.W., *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1964, p. 165.



armate tedesche nella NATO, una dettagliata analisi del Trattato d'Alleanza e della sua applicazione concreta nella struttura politico-militare, fa ragionevolmente ritenere che il potere di guida e di comando subisca solo lievi condizionamenti <sup>(117)</sup>.

Da un lato la NATO non è un'organizzazione sovranazionale, ma un'alleanza difensiva internazionale, i cui organi hanno, in linea di principio, soltanto poteri consultivi; le gerarchie nazionali di comando rimangono intatte. Dall'altro lato, il potere operativo dei comandanti della NATO è limitato all'impiego effettivo dell'esercito; i rapporti gerarchici interni ai reparti militari restano inalterati.

Integro rimane il potere di guida e di comando del Cancelliere federale sui reparti territoriali non assegnati alla NATO <sup>(118)</sup>.

#### 5.5. - La cessazione dello stato di difesa.

Ai sensi dell'art.115l comma 2<sup>a</sup> alinea 2 L.F., il C, con l'approvazione del *Bundesrat*, "può in ogni tempo dichiarare la cessazione dello stato di difesa con una deliberazione promulgata del Presidente federale".

La deliberazione di cessazione ha carattere costitutivo, vale a dire toglie efficacia allo stato di difesa dal momento della sua dichiarazione da parte del Presidente federale nelle forme previste dall'art.82 comma 1<sup>a</sup> L.F.

Inoltre il *Bundesrat* può, ai sensi dell'art.115l comma 2<sup>a</sup> alinea 2, richiedere che il *Bundestag* deliberi in proposito. Questo potere del *Bundesrat* rappresenta un'ingerenza nell'autonomia parlamentare del *Bundestag*, ma è uno strumento relativamente debole per la realizzazione dei fini istituzionali del *Bundesrat*. Infatti il *Bundesrat* può ottenere unicamente una deliberazione al riguardo, senza poter influire sul risultato della deliberazione <sup>(119)</sup>.

(117) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 115b, n. 127. Per tale soluzione propendono inoltre Busch E., *Die Stellung des Bundesverteidigungsminister nach Verkündung des Verteidigungsfalles*, in *Juristen Zeitung*, 1961, p. 441; Barth E., *Zehn Jahre Wehrverfassung im Grundgesetz*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1966, p. 160.

(118) - Stern K., *op. cit.*, II, p. 1421.

(119) - Ipsen K., *op. cit.*, art. 115b, n. 157.

“Qualora non siano più in atto i presupposti per la sua constatazione”, la dichiarazione della cessazione dello stato di difesa diventa addirittura un obbligo (art. 115l comma 2<sup>a</sup> alinea 3 L.F.). In tal caso l'obbligo di dichiarare lo stato di difesa consegue direttamente dal principio di necessità proprio di tutta la *Notstandsverfassung* <sup>(120)</sup>.

Pertanto, anche se viene a mancare un solo elemento della “situazione di fatto” (stato di difesa), sorge per il *Bundestag* e per il *Bundesrat* o per la Commissione comune (nel caso in cui abbia sostituito il *Bundestag* e il *Bundesrat* e abbia assunto i loro poteri ai sensi dell'art. 115e comma 1<sup>a</sup> L.F.) l'obbligo costituzionale di adottare la deliberazione ai sensi dell'alinea 1.

La questione relativa alla effettiva persistenza dei presupposti dello stato di difesa può essere sottoposta al controllo successivo del Tribunale costituzionale federale. I limiti entro i quali un controllo giurisdizionale è ammesso ed è consigliabile, vengono fissati dal Tribunale costituzionale e dagli organi che decidono nel caso concreto, secondo il loro prudente apprezzamento.

D'altra parte, anche il *Bundesrat* è da considerare un organo di controllo assai importante: partecipa infatti sotto molteplici profili all'accertamento dello stato di difesa. L'art. 115l L.F. gli riconosce ulteriori attribuzioni, così ad esempio:

può deliberare in ogni tempo, assieme al *Bundestag*, la cessazione dello stato di difesa e

può richiedere al *Bundestag* di deliberare sulla cessazione dello stato di difesa (art. 115l comma 2<sup>a</sup> alinea 2 L.F.).

E' soltanto con legge federale che può essere sancita la pace (art. 115l comma 3<sup>a</sup> L.F.). Si tratta in questo caso di una legge formale (a differenza dell'accertamento dello stato di difesa) che deve essere approvata osservando tutti i canoni procedurali stabiliti dalla costituzione (artt. 76-79 L.F.). La legge va pubblicata nel Bollettino ufficiale, ai sensi dell'art. 82 L.F.

Poichè la conclusione della pace assume sempre, secondo il diritto internazionale, la forma di un trattato con uno o più Stati, ai sensi

(120) - Così Herzog R., *op. cit.*, art. 115l, n. 26.

dell'art.59 comma 2<sup>a</sup> L.F., l'art.115a comma 3<sup>a</sup> L.F. rappresenta in certo senso una norma speciale rispetto all'art.59 comma 2<sup>a</sup> alinea 1 L.F. <sup>(121)</sup>.

In base all'art.59 L.F., i trattati internazionali vengono conclusi in via ordinaria dal potere esecutivo e richiedono unicamente l'approvazione da parte del Parlamento.

Relativamente alla conclusione della pace decidono direttamente *Bundestage* e *Bundesrat* con legge federale (art.115l comma 3<sup>a</sup> L.F.): i due organi costituzionali esercitano in sostanza una competenza del Governo federale.

La legge formale sul trattato di pace non acquista immediata valenza internazionale, in quanto a tale scopo è richiesta la promulgazione del Presidente federale che da questo punto di vista è analoga a quella prevista dall'art.115a comma 5<sup>a</sup> alinea 1 L.F.

Convenzioni militari riguardanti l'armistizio, la capitolazione ecc., non rientrano nel concetto di trattato di pace delineato dall'art.115l comma 3<sup>a</sup> L.F. Non rientrano neppure nella previsione dell'art.59 L.F., ma appartengono alla competenza del Cancelliere federale, quale titolare del potere di guida e di comando, ai sensi dell'art.115b L.F. <sup>(122)</sup>.

## 6. - Conclusioni.

A conclusione di quanto si è in precedenza considerato si possono formulare brevi osservazioni ricostruttive e riepilogative dei criteri strutturali che caratterizzano il sistema costituzionale tedesco di gestione degli stati di crisi, anche al fine del riscontro, in chiave comparatistica, degli elementi di convergenza e di asimmetria fra l'ordinamento esaminato e quello nazionale, e della verifica (anche *de iure condendo*), che ne consegue, della strumentazione giuridica compatibile con i principi costituzionali, che sul punto si configurano, come è noto, frammentari e lacunosi.

(121) - Herzog R., *op. cit.*, art. 115l, n. 30.

(122) - Versteijl L.A., *op. cit.*, art. 115l, n. 12.

a) Quanto al primo dei due fondamentali aspetti che più frequentemente ricorrono nell'ambito della tematica dei poteri di crisi nello stato liberale, concernente l'*organo costituzionale a favore del quale opera la concentrazione temporanea del potere*, si nota come, in seno all'ordinamento tedesco, sia stato privilegiato l'Esecutivo (con l'attribuzione del comando delle Forze Armate nel caso più rilevante - lo stato di difesa - al Cancelliere federale), che si trova tuttavia vincolato ad operare, fin dall'inizio delle diverse situazioni di crisi, mediante la collaborazione di altro organo, costituzionale (*Bundestag*) o internazionale (art. 80a L.F.); deve rilevarsi, in particolare, l'intento del costituente, che traspare chiaramente dal tenore letterale delle norme relative, di valorizzare il ruolo delle assemblee rappresentative (nella loro formazione ordinaria o secondo moduli ristretti) che risultano costantemente affiancate al Governo federale nella gestione degli stati di emergenza.

b) Per quanto concerne l'aspetto relativo ai *meccanismi istituzionali predisposti al fine di rendere operativa la deroga alla separazione dei poteri e instaurare la concentrazione*, deve rilevarsi come l'ordinamento tedesco si sia conformato ad uno *schema composito* e non univoco relativo alle modalità di deroga al regime normale di separazione per una *concentrazione di attribuzioni nell'Esecutivo*.

Un primo criterio seguito, che può ritenersi caratterizzante l'esperienza costituzionale in oggetto, si concreta nella *previsione costituzionale* delle situazioni di emergenza e nella articolazione in diversi "stati", secondo livelli di progressiva gravità (*Spannungsfall, Zustimmungsfall, Bereitschaftsfall, Verteidigungsfall*), delle situazioni medesime e delle conseguenze giuridiche che ad esse si riconnettono.

Accanto a tale criterio è stata introdotta l'ipotesi del *conferimento parlamentare* dei poteri mediante specifica approvazione, da parte del *Bundestag*, dell'applicabilità da parte del Governo di decreti legislativi al di fuori dello stato di tensione o dello stato di difesa, secondo le modalità contemplate dall'art. 80a, comma 1<sup>a</sup> della Legge Fondamentale (*Zustimmungsfall*).

Infine, rilevanza non marginale sembra doversi annettere all'ipotesi prevista dall'art. 115a L.F. che, mediante la *fictio iuris* contenuta nel comma 4<sup>a</sup> della norma (ove il territorio venga aggredito con la forza delle armi



ed i competenti organi federali non siano in grado di compiere subito l'accertamento dello stato di difesa, si ritiene l'accertamento stesso stabilito e promulgato nel momento stesso in cui è cominciata l'aggressione), sembra concretarsi in una clausola di legittimazione di *autoassunzione* dei poteri necessari da parte del Governo federale conseguente al fatto stesso dell'aggressione e derivante dall'esigenza di farvi fronte con mezzi congrui. Deve ritenersi che tale clausola rappresenti una *costituzionalizzazione del principio della necessità come fonte-fatto* e contribuisca a temperare, introducendo nel sistema una valvola dinamica, la rigidità inevitabilmente connessa al tentativo di codificare in schemi e moduli precostituiti i diversi stati di crisi.

Altre disposizioni della c.d. *Notstandsverfassung* devono peraltro leggersi nel senso da ultimo indicato, risultando finalizzate, ad esempio, alla disciplina dei presupposti che consentono l'impiego delle Forze Armate anche al di fuori delle situazioni di emergenza previste dalla Legge Fondamentale (è il caso del quarto comma dell'art. 87a L.F. rispetto al secondo comma della norma medesima).

Il quadro costituzionale di riferimento per la gestione degli stati di crisi è infine accompagnato, come si è visto nei paragrafi precedenti, da un cospicuo *corpus* normativo predisposto dal legislatore tedesco al fine di ottimizzare, in particolare, *la prontezza d'ingaggio della difesa militare* (con disposizioni volte a garantire il rafforzamento delle Forze Armate e finalizzate a accrescere il numero di effettivi a disposizione, nonché a soddisfarne le esigenze di approvvigionamento materiale) e di aumentare *l'efficacia della difesa civile* (con disposizioni contenenti regimi derogatori soprattutto in materia di rapporti di lavoro ed economici).

c) Con riferimento alla previsione delle *garanzie della permanenza in funzione dell'assetto costituzionale e organico* sul quale viene ad incidere l'anomalia istituzionale rappresentata dall'aumento dei poteri dell'Esecutivo, è dato individuare in seno alla Legge Fondamentale, oltre all'espresso divieto di modificare, abrogare od inapplicare la *Grundgesetz* ad opera di una legge della Commissione comune, la disposizione posta a *salvaguardia del funzionamento del Tribunale costituzionale federale durante lo stato di difesa* (art. 115g L.F.), la norma contenente il divieto

*di scioglimento del Bundestag durante lo stato di difesa e quella che prescrive la prorogatio di tutti gli organi costituzionali scaduti durante lo stato medesimo.*

d) Infine, quanto al profilo dei rapporti fra soggetti dello Stato-ordinamento durante le situazioni di emergenza, la deroga al principio di separazione fra stato centrale e stati membri si concreta in un *incremento delle attribuzioni federali* che viene in rilievo in quattro ambiti principali. Relativamente al riparto delle *competenze legislative* fra Bund e Länder, si assiste al trasferimento in capo allo Stato centrale, durante lo stato di difesa, della potestà legislativa concorrente anche per le materie che appartengono alla competenza legislativa dei Länder (art. 115c, comma 1<sup>a</sup> L.F.). Nei settori amministrativo e finanziario si consente, “nella misura richiesta allo scopo di allontanare un’aggressione in atto od immediatamente minacciata”, la disciplina mediante legge federale, parimenti durante lo stato di difesa, dell’amministrazione e delle finanze del Bund e dei Länder in modo difforme dai titoli VIII, VIIIa e X della Legge Fondamentale (art. 115c, comma 3<sup>a</sup> L.F.). Durante lo stato di difesa, inoltre, il Governo federale può, “nella misura in cui lo richiedono le circostanze”, *impartire istruzioni direttamente ai Governi dei Länder* e, in caso di urgenza, alle autorità dei Länder.

Infine, in conferimento di attribuzioni prevalenti in tema di sicurezza a favore dell’Esecutivo federale durante lo stato di difesa, pur non concretandosi in una interdizione di iniziative per gli organi locali (art. 115i, comma 1<sup>a</sup> L.F.), può produrre comunque la supremazia del livello federale nelle ipotesi in cui gli esecutivi degli Stati membri abbiano esercitato attribuzioni in materia di emergenza locale che, se già svolte, cessano e possono essere annullate qualora vengano attivate le prerogative federali (art. 115i, comma 2<sup>a</sup> L.F.).

## L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DELLA DIFESA E DEGLI STATI DI CRISI IN GRAN BRETAGNA

di Roberto Toniatti

Sommario: 1.- *Introduzione*. 2.- *La royal prerogative*. 3.- *L'esercizio della royal prerogative: il comando supremo delle Forze armate*. 4.- *L'organizzazione di governo per la difesa*. 5.- *Lo stato di guerra*. 6.- *L'emergenza civile*.

### 1. - *Introduzione*.

L'esame della «Costituzione dell'emergenza» (in questo contesto introduttivo intesa in senso lato e comprensivo dell'emergenza militare e civile) nell'ordinamento britannico richiede che tutte le norme giuridiche che ne sono espressione - sia quelle di *common law* di origine consuetudinaria e giudiziaria sia quelle di diritto positivo (*statutory law*) - vengano collocate nel peculiare contesto di quell'ordinamento, tanto sotto il profilo del sistema formale delle fonti quanto sotto quello della forma di governo, sulla quale vengono inoltre ad influire in misura incisiva, com'è noto, regole di natura convenzionale.

La nozione di «*emergency powers*» lato sensu ed il fondamento della legittimità di un conseguente assetto normativo derogatorio - idoneo a dispiegare i propri effetti di natura *extra ordinem* tanto con riguardo alla distribuzione delle competenze fra gli organi di governo quanto sulla sfera dei diritti individuali e collettivi di libertà - si configurano infatti in modo evidentemente coerente con le premesse strutturali d'ordine giuridico formale e storico-politico dell'ordinamento in parola: in proposito occorre pertanto preliminarmente richiamare i lineamenti essenziali del sistema normativo ed istituzionale britannico i quali, in assenza di una carta costituzionale organica, integralmente scritta e rigida, contribuiscono a precisare il contesto di fondo sul quale impostare sia la ricognizione delle fonti in materia sia l'interpretazione della relativa portata.

Innanzitutto giova ricordare come - accanto all'esistenza di poteri

«derivati» risultanti dall'espresso conferimento legislativo - il fondamentale titolo costituzionale di legittimazione di ogni potestà pubblica esercitabile dall'apparato esecutivo di governo risiede nella cd. «*royal prerogative*», ossia in un potere originario che l'ordinamento di *common law* riconosce appartenere in via esclusiva alla Corona quale potere inerente l'esercizio della sovranità e da quest'ultima scaturente in via diretta ed immediata, senza necessità di alcuna esplicita attribuzione parlamentare. Secondo la definizione di Dicey, la *royal prerogative* costituisce «*both historically and as a matter of actual fact nothing else than the residue of discretionary or arbitrary authority which at any given time is legally left in the hands of the Crown*» <sup>(1)</sup>.

La *common law* rappresenta dunque la fonte della prerogativa regia <sup>(2)</sup> ma nello stesso tempo ne prescrive anche i limiti: la concreta ricostruzione del contenuto della *royal prerogative* - nozione ormai di portata residuale e di per sé contenutisticamente vaga ed alquanto imprecisa <sup>(3)</sup>

(1) - Cfr. Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (VIII ed., 1915), Indianapolis, 1982, p. 282, dove si precisa ulteriormente che «*The King was originally in truth what he still is in name, «the sovereign» in the sense in which jurists use that word, at any rate by far the most powerful part of the sovereign power*»; e che «*The power of the Crown was in truth anterior to that of the House of Commons*», *ibidem*, p. 282..

(2) - Secondo altra autorevole dottrina (De Smith S., *Constitutional and Administrative Law*, Harmondsworth, 1977) la *royal prerogative* si caratterizza essenzialmente per essere a) di natura «inerente» (*inherent*), ossia intrinsecamente o ontologicamente connaturata alla monarchia, b) di indole «giuridica» (*legal*) in quanto applicabile ed applicata in sede giudiziaria, c) di titolarità monarchica «esclusiva» (*uniqueness*), e d) di portata «assoluta» (*absolute*), in quanto, nei casi in cui non risulta limitata dal diritto di produzione parlamentare ovvero di *common law* gli organi giudiziari tendono a conferirle un riconoscimento integrale.

(3) - Secondo Hood Phillips O. e Jackson P., *O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law*, London, 1987, p. 262 l'espressione *royal prerogative* non sarebbe addirittura neppure da considerare un termine tecnico, considerando anche che i poteri esecutivi esercitati dalla Corona nel corso degli ultimi cento anni sono da qualificare in gran prevalenza come *statutory powers* e sono condizionati inoltre da convenzioni costituzionali, in primo luogo da quella della responsabilità ministeriale. In tal senso, il ricorso alla nozione di «prerogativa» conserverebbe pertanto un valore meramente esplicativo della teoria «*underlying the forms taken by governmental action*». Nello stesso tempo, la dottrina da ultimo citata ammette che i poteri esercitati a titolo di prerogativa



- non può infatti prescindere nè dal suo accertamento, e quindi dalla sua individuazione, definizione e applicazione ad opera del potere giudiziario, nè dall'esistenza di limitazioni derivanti dalla stessa *common law* (in particolare a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini) <sup>(4)</sup> ovvero introdotte da un atto di legislazione parlamentare (a sua volta obbligatoriamente applicabile da parte delle corti di giustizia).

Il legislatore ordinario, che non può evidentemente creare *ex novo* alcuna *prerogative*, può però validamente sopprimerla del tutto o disciplinarne l'esercizio, e quindi sottoporla a nuovi limiti e condizioni; ovvero può formalizzarla, ossia prescrivere espressamente che la Corona possa continuare ad esercitarne il conseguente potere, nel qual caso tuttavia la legge parlamentare produce in realtà l'effetto di innovare il titolo di legittimazione dell'azione della Corona - che sarà la legge stessa e non già la *prerogative* -; ovvero, infine, può in alcune ipotesi (tendenzialmente circoscritte e marginali) prevedere una "riserva di prerogativa", consentendo cioè che la Corona eserciti un determinato potere a titolo originario <sup>(5)</sup>.

Risultano riconducibili al contenuto della prerogativa reale tutte le principali attribuzioni della Corona quale capo dello Stato: e pertanto la titolarità sia del potere di partecipare formalmente all'esercizio della

hanno un carattere residuale "*because Parliament can take away any prerogative and has frequently done so. It is seldom abolished expressly, however, but it is impliedly abolished, curtailed or merely suspended*"; inoltre, "*Since the prerogative is part of the common law, the Queen cannot claim that a new prerogative has come into existence*", *ibidem*, p. 264..

(4) - Il riferimento è dunque, in aggiunta a quelli contenuti in atti formali e solenni quali la *Magna Carta* (1297), la *Petition of Right* (1627), la *Bill of Rights* (1688), l'*Act of Settlement* (1700), a tutti quei diritti non codificati scaturenti dal principio materialmente costituzionale in base al quale un cittadino (formalmente: suddito) "*may say or do what he pleases, provided he does not transgress the substantive law, or infringe the legal rights of others*", mentre "*public authorities (including the Crown) may do nothing but what they are authorised to do by some rule of common law (including the royal prerogative) or statute*". L'importanza di tali diritti è tale che "*...in consequence Parliament is unlikely, except in emergencies, to pass legislation constituting a serious interference with them*", da Halsbury's Laws of England, Vol. 8, London, 1974, p. 548 (l'accentuazione è nostra).

(5) - Cfr. ad es. il *Trading with the Enemy Act*, 1939, su cui oltre nel testo.

funzione legislativa, attraverso il *royal assent*, sia del potere esecutivo, ed in particolare del comando supremo delle forze armate, del potere di dichiarare la guerra, di concludere i trattati internazionali (compresi quelli di pace) e di condurre in generale le relazioni internazionali.

Nella materia qui considerata la produzione legislativa è tuttavia intervenuta cospicuamente - avendo del resto il tema del controllo della forza militare rappresentato uno dei nodi focali del conflitto fra la Corona ed il Parlamento nel corso delle diverse fasi storiche di consolidamento della supremazia di quest'ultimo - e costituisce in realtà il corpo normativo determinante ancorché non esclusivo: la prerogativa regia, in altre parole, per quanto collocabile - come si diceva - in posizione residuale e tendenzialmente marginale, occupa nondimeno dal punto di vista sistematico una posizione ancora centrale ed imprescindibile.

E' peraltro solo con riferimento alla ben nota figura delle *conventions of the Constitution* - a sua volta indispensabile alla ricostruzione della forma di governo britannica - che può in concreto individuarsi il meccanismo che consente, pur preservando formalmente l'assetto istituzionale consolidatosi nella tradizione costituzionale e nello sviluppo istituzionale e legislativo, di affidare all'esecutivo (e più precisamente al primo ministro) nell'ambito del rapporto fiduciario parlamentare, la piena disponibilità di fatto dell'esercizio delle potestà della *royal prerogative* <sup>(6)</sup>.

In una prospettiva d'ordine generale, che tenga conto congiuntamente sia dei dati giuridici fondamentali (di rango costituzionale e legislativo) sia della (relativamente) recente prassi storica, si può notare che l'ordinamento britannico conosce tre modelli di disciplina delle situazioni d'emergenza: a) legislazione di *emergenza* di natura contingente e provvisoria; b) legislazione *sull'emergenza* di natura permanente ma ad efficacia condizionata al verificarsi di determinati eventi; c) legislazione *del post-emergenza* (*indemnity acts*).

Nel corso della presente esposizione seguiremo lo schema di fondo qui sopra delineato - metodologicamente imposto dalle peculiarità del-

(6) - Nella dottrina italiana cfr. su tali profili de Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1987, p. 160 ss. e p. 471 ss.; Ortino S., *Diritto costituzionale: Storia, Ordinamenti, Teoria*, Firenze, 1985, p. 117 ss.

l'ordinamento britannico - e ci soffermeremo pertanto sulle norme giuridiche quali si precisano dal «combinato disposto» risultante dalla *common law* e dal diritto positivo nonché dalle convenzioni costituzionali.

## 2. - La royal prerogative.

La *royal prerogative* della Corona costituisce tuttora la nozione giuridico-formale fondamentale ai fini di una corretta ricostruzione dell'assetto istituzionale dell'organizzazione della difesa nell'ordinamento inglese.

Come già si è avuto modo di anticipare nelle osservazioni introduttive, la ragione fondamentale, a nostro avviso, del ruolo tuttora significativo svolto da tale nozione sul piano dell'interpretazione costituzionale risiede, paradossalmente, proprio nella dimensione del tutto teorica e, se si vuole, astratta in cui essa è stata costretta, in misura di fatto pressoché integrale, dalla marcata propensione dell'ordinamento a privilegiare un percorso di riforme anche radicali della propria struttura di governo soprattutto attraverso forme «informali» di evoluzione e consolidamento.

In proposito il riferimento alla figura delle *conventions of the Constitution* è evidente. E' noto come queste ultime si profilino anche nell'ordinamento inglese quali norme di natura non giuridica che disciplinano la condotta dei soggetti istituzionali e nondimeno svolgano un ruolo non meramente integrativo ma essenziale e addirittura vitale - a differenza di quanto avviene nei sistemi giuspubblicistici di tradizione di *civil law* - per il funzionamento della forma di governo. In questo senso ci sembra che risulti riduttivo affermare che il rispetto delle convenzioni costituzionali da parte degli organi di governo sia anche nel Regno Unito solo politicamente obbligatorio. Ci pare invece più appropriato parlare a loro riguardo piuttosto di una *obbligatorietà istituzionale*, proprio per porre l'accento sul carattere di fatto prescrittivo (ancorché non giuridicamente sanzionabile) delle *conventions* in parola.

Ne risulta una situazione che potrebbe apparire di estrema incertezza e contraddittorietà: le norme di *common law* sono formalmente in vigore ma la loro efficacia è di fatto sospesa dalle convenzioni; queste ultime, nella loro configurazione di norme non giuridiche, da un lato sono

sprovviste di una forza abrogativa idonea a modificare norme di *common law* che, per quanto non scritte, sono giudizialmente applicabili, ma dall'altro si prestano ad essere adeguatamente descrittive della forma di governo e riguardo a quest'ultima risultano in realtà essere addirittura prescrittive.

La contraddittorietà è però solo apparente: norme e *conventions* operano in realtà su due livelli diversi, le prime sul piano della titolarità e le seconde su quello dell'esercizio.

E' solo l'esercizio della discrezionalità della Corona insita nella nozione di *royal prerogative* ad essere di fatto sospeso, non già la relativa titolarità ad essere abrogata. L'esercizio della prerogativa, inoltre, risulta sospeso con riferimento al suo titolare formale (la Corona), ma rientra invece convenzionalmente nella sfera di attribuzione di potestà del vero beneficiario di tale evoluzione materialmente costituzionale, ossia il raccordo fiduciario Primo Ministro-Camera dei Comuni.

In virtù di tale meccanismo evolutivo ed adeguatore di carattere tecnicamente informale, ovvero, se si vuole, di tale «finzione» costituzionale, l'area istituzionale della investitura politica fiduciaria - con il Primo Ministro al suo vertice - si atteggia a reale depositaria dell'esercizio delle attribuzioni regie, non solo di quelle che derivano da precisi conferimenti legislativi (*statutory powers*) - i quali, inoltre, già di per sé si presentano più come limiti ai poteri di *common law* che come un'espansione del potere del monarca - ma anche di quelle che hanno il proprio fondamento nella *common law*.

Definire il contenuto e la portata della *royal prerogative* in materia di difesa rappresenta di conseguenza il passaggio obbligato per individuare, congiuntamente ma anche al di là delle espresse attribuzioni della legge positiva, quel residuo formale e materiale di fondamento di legittimità dell'azione e dell'organizzazione del governo della difesa nell'ordinamento del Regno Unito.

Convien dunque ripercorrere rapidamente alcuni caratteri formali e materiali della *royal prerogative* quale attribuzione tipica e permanente della Corona sullo sfondo del ed in relazione al sistema delle fonti.

In primo luogo giova ricordare che ogni *prerogative power* della Corona deve trovare il proprio fondamento nella *common law*: di conseguenza si tratta di una categoria a carattere residuale, coincidente cioè



con un'area sostanziale ovvero su di un contenuto funzionale che risulti esente da innovazione legislativa di produzione parlamentare (*statutory law*) ed inoltre di una categoria chiusa, nel senso che non se ne potrebbe rivendicare un nuovo contenuto a titolo originario. Quest'ultima connotazione non vale tuttavia a farne in ogni caso una categoria rigida, del tutto priva di una propria capacità di evoluzione ed adeguamento: proprio con riferimento alla materia in questa sede direttamente rilevante, è stato giudizialmente accertato che in virtù della sua configurazione di *common law* la *royal prerogative* "è sufficientemente flessibile per adattarsi, ad esempio, alle nuove dimensioni e ai nuovi metodi di conduzione della guerra" (7).

E' inoltre da ritenere, proprio in virtù dell'effetto per così dire paralizzante operato dalle convenzioni costituzionali, che il mancato esercizio di un *prerogative power* non dia luogo ad abrogazione tacita per desuetudine (8).

Un ulteriore carattere fondamentale ai fini della accurata specificazione della prerogativa regia è da rinvenire nella natura essenzialmente discrezionale del suo esercizio (9): se dunque è pacifico che in ultima istanza spetta agli organi giudiziari di accertarne l'esistenza, molto più problematico risulta invece chiarire la portata della sindacabilità giurisdizionale (*judicial review*) del relativo esercizio. Nell'ipotesi affermativa, la discrezionalità esercitata in sede di *royal prerogative* finirebbe assimilata all'esercizio di un potere discrezionale di origine legislativa. Nel caso contrario, si riconoscerebbe l'esistenza di un'area di esercizio di potestà sovrana sottratta al controllo giurisdizionale (10).

(7) - Così in Hood Phillips O. e Jackson P., *op. cit.*, p. 264, con riferimento alle decisioni rese in *Re A Petition of Rights* [1915] e in *Attorney General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd* [1920].

(8) - Cfr. *ibidem*, p. 265.

(9) - Su tale carattere cfr. in particolare Dicey A.V., *op. cit.*, p. 281, dove si precisa che "*The discretionary powers of the government mean every kind of action which can legally be taken by the Crown, or by its servants, without the necessity of applying to Parliament for new statutory authority*".

(10) - In altre parole, se l'an dell'esistenza di un *prerogative power* risulta senz'altro sottoposto ad accertamento giudiziario, ben più problematica appare l'ammissibilità di un controllo giudiziario sull'esercizio di fatto di quel potere. Per l'opinione affermativa si

Non è questa la sede per affrontare in maniera organica una materia, quale la configurazione del *judicial review* dell'uso della discrezionalità amministrativa, che presuppone una serie di premesse ed elaborazioni d'ordine sistematico che esulano dai limiti del presente contributo.

In proposito ci limitiamo ad esporre alcune considerazioni mirate al tema qui trattato.

In primo luogo deve ricordarsi che il profilo dell'esercizio della *royal prerogative* rimane convenzionalmente affidato, nella prassi, al Governo il quale, sempre per via convenzionale, è in tutti i casi sottoposto al regime parlamentare di controllo politico e di responsabilità fiduciaria.

In secondo luogo occorre anche impostare una soluzione al problema sopra delineato facendo riferimento all'area materiale e agli ambiti contenutistici qualificati della discrezionalità residua insita nella *royal prerogative*.

In tale prospettiva, anticipando in parte alcune considerazioni che svilupperemo in seguito, si può rilevare sin d'ora che tale discrezionalità residua si pone ad un livello di direzione politica dello Stato di alto (se non altissimo) profilo in rapporto al quale il regime di responsabilità parlamentare appare indubbiamente costituire il più appropriato sistema di garanzia e di sanzione. A riguardo giova altresì notare come la stessa giurisprudenza abbia espresso un orientamento analogo attraverso in particolare la elaborazione di una categoria di controversie, connotate da una alta valenza d'ordine politico, in rapporto alle quali si profila una categoria di questioni ritenute dalla stessa magistratura di carattere *non*

rinvia ad una serie di *dicta* contenuti nella decisione del *G.C.H.Q. Case*, A.C. 374 [1985] in cui si sostiene l'assoggettabilità a *judicial review* di tutti i poteri discrezionali, fondati tanto sulla prerogativa regia quanto sul conferimento legislativo. Tale soluzione appare però condizionata dal contenuto materiale della discrezionalità esecutiva esercitata nella fattispecie, come si sostiene nel testo, che può rendere determinate materie intrinsecamente inidonee al sindacato giurisdizionale (*non justiciable*) e dalla tendenza ad escludere pertanto l'ammissibilità del *judicial review* quando l'esercizio dei poteri discrezionali riguarda il settore della *national security*, come è stato sostenuto da Lord Diplock nella celebre decisione *Chandler v. Director of Public Prosecution* [1964] A.C. 763 ("It is *par-excellence* a non-justiciable question. The judicial process is totally inept to deal with the sort of problems which it involves").

*justiciable*, ossia inidonee a trovare una composizione in sede giudiziaria <sup>(11)</sup>.

In materia si potrebbe fare utilmente affidamento anche alla dottrina dell'*act of State*, ossia all'esclusione del controllo giurisdizionale in rapporto ad atti posti in essere (formalmente) dalla Corona (ma sostanzialmente dal Governo) nell'ambito delle relazioni internazionali: fra questi sono certamente da includere la dichiarazione di guerra e la conclusione della pace, la stipulazione di trattati internazionali, l'annessione e la cessione di territorio, l'invio e l'accoglimento di rappresentanti diplomatici, il riconoscimento di un governo straniero <sup>(12)</sup>.

### 3. - *L'esercizio della royal prerogative: il comando supremo delle Forze armate.*

Il contesto costituzionale che abbiamo sin qui ricostruito ci consente dunque di affermare che la Corona si qualifica - in virtù di norme di *common law* e pertanto a titolo di *royal prerogative* - quale la istituzione suprema del potere esecutivo, titolare esclusiva del comando della forza armata, del potere di dichiarare la guerra, di disporre dell'impiego delle forze militari, di concludere trattati internazionali. Ma, determinati sin qui gli essenziali profili formali della prerogativa regia, occorre ora definirne con maggiore precisione sia il contenuto, con specifico riguardo a quegli aspetti materiali direttamente rilevanti nella prospettiva trattata in questa sede, sia soprattutto gli aspetti istituzionali ed organizzativi legati al relativo esercizio.

Si tratta in altre parole di accertare ora in quale misura la configurazione materiale della titolarità dei poteri qui sopra enunciati sia stata

(11) - Nel *G.C.H.Q. Case* la restrizione del controllo giudiziario agli atti posti in essere nell'esercizio della *royal prerogative* alla sola categoria dei «*justiciable acts*» è integrata da un'indicazione di «*non-justiciable acts*», nel cui novero Lord Roskill include, fra gli altri, «*the making of treaties, the defence of the realm*». Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali cfr. Hood Phillips O. and Jackson P., *op. cit.*, p. 266.

(12) - Cfr. *amplius* in *op. ult. cit.*, p. 278 ss.; nonché le considerazioni anche d'indole comparata in Negri G., *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, Milano, 1964, p. 15 ss.

rimodellata e plasmata - «razionalizzata» - da norme di origine parlamentare. La *statutory law* è infatti intervenuta in ampia misura nella materia (ad esempio, in tema di reclutamento, di regime disciplinare, di trattamento economico, etc.) ed è pertanto principalmente ad essa che conviene fare riferimento al fine di trarre le norme che di fatto regolano tale settore.

Una delle limitazioni storicamente più significative della prerogativa regia in relazione all'istituzione militare (soprattutto nella prospettiva di formazione e consolidamento della Costituzione inglese in materia) è da ravvisare ad esempio nella espressa proibizione fatta alla Corona di reclutare e mantenere un esercito permanente in tempo di pace senza il consenso del Parlamento <sup>(13)</sup>. Si tratta di un precetto radicato formalmente nella *Bill of Rights* del 1688, con la quale si sono poste le basi della supremazia del Parlamento e quindi della forma di governo inglese. La potestà di reclutare, mantenere e organizzare (anche dal punto di vista disciplinare) le forze militari da impiegare per la difesa del Regno viene conferita annualmente attraverso atto parlamentare ovvero *Order in Council* <sup>(14)</sup>.

(13) - Storicamente, la diffidenza parlamentare nei confronti della disponibilità da parte regia di una forza armata permanente si è espressa con riguardo all'esercito, e quindi al corpo militare di terra, ma non nei confronti della marina, che non veniva percepita come uno strumento adeguato per un possibile attentato monarchico alla forma di governo (sul punto cfr. de Vergottini G., *op. cit.*, p. 317): manca pertanto nell'ordinamento una norma che prescriva l'obbligatorietà di un atto parlamentare ovvero ponga un limite alla potestà della Corona di mantenere una marina militare, prefigurando, almeno per quanto concerne il profilo della titolarità, una ipotesi di sopravvivenza della *royal prerogative*. Quest'ultima è tuttavia circoscritta nel suo esercizio dal controllo parlamentare comunque indirettamente esercitato attraverso l'approvazione del relativo bilancio. Sotto il profilo organizzativo cfr. inoltre il *Naval Discipline Act* del 1957 e nota successiva.

L'istituzione dell'aviazione militare è stata sin dall'inizio disposta su base permanente dal *Air Force (Constitution) Act* del 1917. Sugli strumenti di esercizio del controllo del Parlamento cfr. nota successiva.

(14) - Nel periodo successivo alla Rivoluzione del 1688 la legittimazione parlamentare dell'esistenza di corpi militari permanenti di terra veniva conferita per via legislativa attraverso un annuale *Mutiny Act*, il quale nel 1881 assunse la denominazione di *Army Act*; l'efficacia temporale di quest'ultimo, a partire dal 1955, è limitata sempre ad un anno, ma si prevede che essa possa prorogata di anno in anno, per un periodo massimo di un quinquennio, attraverso un atto normativo dell'esecutivo (*Order in Council*) sottoposto ad approvazione parlamentare preventiva espressa attraverso una risoluzione di ciascuna



Non occorre peraltro - in questa fase del nostro ragionamento - una rassegna completa della legislazione parlamentare di settore: nella prospettiva che ci interessa è infatti sufficiente rilevare in sintesi come l'esame del diritto positivo consenta di individuare - quale nucleo centrale del modello istituzionale britannico - il medesimo assetto già sopra delineato con riguardo alle norme di *common law*; anche la legislazione del Parlamento conferma che il ruolo della Corona - sotto il profilo dell'esercizio - giunge ad identificarsi con quello del Governo.

Un atto parlamentare che può assumersi a modello dello schema normativo paradigmatico in materia può essere il *Regulation of the Forces Act* del 1871 (ora ampiamente abrogato) il quale dispose sì il ripristino presso la Corona di tutti i poteri già formalmente riconosciuti ai luogotenenti di contea e ne attribuì l'esercizio alla Corona stessa, però attraverso il suo Segretario di Stato ovvero attraverso quegli ufficiali ai quali l'esercizio dei medesimi poteri venisse dalla Corona delegato su parere del Segretario di Stato.

In virtù sia della *common law* sia della *statutory law* <sup>(15)</sup> la Corona detiene dunque il comando supremo di tutte le forze armate di terra, di mare e dell'aria ed è posta al vertice del cd. «*defence establishment*». Ma ogni esercizio di potestà afferenti tale comando supremo viene dalla legge espressamente attribuito al Governo: il *Defence (Transfer of Functions) Act* <sup>(16)</sup> del 1964 prevede infatti che le “*statutory functions*”

Camera. Il medesimo schema, per quanto applicabile in ragione della diversità del regime normativo istitutivo (su cui nella nota precedente), è stato adottato anche per le altre forze dai relativi *Air Force Act* del 1955 e *Naval Discipline Act* del 1957, ed in seguito dal *Armed Forces Act* del 1971 e dal correlato *Army, Air Force and Naval Discipline Acts (Continuation) Order* del 1972, S.I. 1972 N° 2004.

(15) - Oltre al *Regulations of the Forces Act* di cui nel testo cfr. anche ad es. il *Territorial Army and Militia Act* del 1921, il *Reserve Forces Act* del 1966, etc.

(16) - Si tratta della legge (“*An Act to facilitate the making of new arrangements for the central organisation for defence, and to provide for matters consequential thereon*”) che ha disposto l'unificazione delle Forze armate. In tal senso, ossia a favore dell'istituzione di un Ministero della Difesa unico e di un *Secretary of State for Defence* investito del “*complete control both of defence policy and of the machinery for the administration of the three services*” si era pronunciato il *White Paper «Central Organisation for Defence»* del 1963 (Cmnd. 2097) sul quale si svolse in seguito il dibattito parlamentare (cfr. 682 *House of Commons Official Report (5th series)*, 31 luglio 1963, col. 465 ss.).

(17) - testualmente indicate nella sez. 1 (a) e (b) come «*general responsibility for defence*» e «*powers of command and administration over Her Majesty's armed forces*» - previste dalla legge in parola vengano trasferite rispettivamente ad «*one of Her principal Secretaries of State*» e ad un «*Defence Council*» di cui si prevede l'istituzione (18).

La configurazione della mera titolarità formale - priva del potere di esercizio (19) - del comando supremo della Corona risultava del resto già in virtù di precedenti testi legislativi in cui le veniva espressamente attribuita la potestà sia di attribuire a «membri delle forze di Sua Maestà» il comando sulle forze militari sia di definire le circostanze in cui tale comando dovesse essere esercitato (20).

E' il Governo, dunque, a risultare investito dell'esercizio di tutte le attribuzioni della Corona, sia - in base a *conventions of the Constitution* - di quelle a titolo originario sia - in base alla *statutory law* - di quelle a titolo derivato. In entrambi i casi, il Governo agisce nell'ambito del rapporto fiduciario - anch'esso fondato sulla *convention* della respon-

(17) - Da intendere: fatte salve quelle altre funzioni non sottoposte a disciplina legislativa e fondate pertanto sulla *royal prerogative*: la precisazione è significativa, e conferma il quadro formale delle fonti sul quale abbiamo insistito in precedenza nel testo. La legge ult. cit. stessa si preoccupa del resto di delimitare la propria portata prescrittiva: la sez. 4.(3) recita infatti che «*Nothing in this Act shall prejudice any power exercisable by virtue of the prerogative of the Crown*» (cfr. anche nota 19). La stessa ristrutturazione dell'apparato della difesa, nonostante la palese prescrittività della legge, sembra inoltre da riferire all'esercizio della *royal prerogative* (così, testualmente, in Halsbury's Laws of England cit., p. 743), forse in riferimento alla formula di rispetto impiegata dalla sez. 1 dell'Act («*If Her Majesty is pleased to make arrangements...then Her Majesty may by Order in Council appoint...*»).

(18) - La legge in parola (sez. 1.b) attiva altresì un *Admiralty Board*, un *Army Board* ed un *Air Force Board* «*to be charged (under the Defence Council) with the administration of matters relating to the naval, military and air forces respectively*»: come è dato notare, si distingue chiaramente tra profili funzionali e organizzativi.

(19) - Conviene anche precisare, per completezza dell'esposizione, che il comando supremo *personale* della forza armata è stato abbandonato dalla Corona nel 1793, quando per la prima volta si istituì la figura del *commander-in-chief*.

(20) - Cfr. in proposito la sez. 177 (1) e (2) dell'*Army Act* e del *Air Force Act* entrambi del 1955 (si veda anche il rispettivo par. (3) in cui si afferma che quelle disposizioni non hanno alcuna efficacia nei confronti di ogni altro potere che sia da altra fonte (*royal prerogative*) attribuito a Sua Maestà).

sabilità ministeriale individuale e collettiva - con la Camera dei Comuni. I margini di legittimità costituzionale delle attività di governo esecutive degli *emergency powers* tendono di conseguenza a identificarsi con quelli della legittimazione politica: non esistendo alcuna norma - nè di *common law* nè di *statutory law* - riguardo ad esempio l'impiego della forza armata, in ogni situazione afferente la sicurezza nazionale il Governo è in grado di esercitare autonomamente la propria (*rectius*; della Corona) discrezionalità di apprezzamento politico e di azione conseguente <sup>(21)</sup>.

#### 4. - *L'organizzazione di governo per la difesa.*

La ricostruzione preliminare del sistema formale delle fonti della Costituzione del Regno Unito sin qui svolta avendo come costante parametro la posizione funzionale della Corona ci ha dunque consentito di inquadrare i lineamenti giuridici essenziali della forma di governo per quanto concerne la ripartizione delle attribuzioni in questa sede rilevanti. E' infatti solo in un rapporto di piena compatibilità con quel contesto formale che - per quanto in modo apparentemente paradossale - ha senso procedere ad una rilettura, di tono più descrittivo, del sistema istituzionale preposto in concreto alla direzione della politica di sicurezza nazionale.

Il tono - come s'è detto - descrittivo deriva soprattutto dalla singolare circostanza in virtù della quale, se sin qui si è parlato in gran prevalenza di diritto di *common law*, in questa successiva parte del lavoro occorre invece riferirsi soprattutto al diritto positivo (*statutory law*) e, almeno per alcuni profili, alla prassi, sia pure sufficientemente sedimentata nella storia dell'ordinamento in modo da poter aspirare in definitiva ad un

(21) - Cfr. Hood Phillips O. and Jackson P., *op. cit.*, p.269: "The government does not have to consult, or even to inform, Parliament before exercising prerogative powers. This is convenient, for many matters falling within the prerogative are not suitable for public discussion before the decision is made or the action performed. On the other hand, the government must feel assured of parliamentary support afterwards, especially in a matter like war or where money is required".



grado rassicurante di costanza e predittività.

Il risultato dell'impatto delle convenzioni costituzionali sull'assetto formale delle competenze è infatti di radicale trasformazione di quest'ultimo, attraverso una serie di passaggi (logici e storici insieme) sui quali conviene soffermarsi brevemente.

Il vero fulcro strutturale e funzionale del sistema istituzionale è divenuto, come si sa, il Primo Ministro: questi, in estrema sintesi, d'intesa con il Parlamento, ha prima sottratto tutto il potere alla Corona e poi - sempre d'intesa con il Parlamento stesso - tutto il potere di quest'ultimo. L'esercizio di ogni residua *royal prerogative* così come di ogni *statutory power* conferito alla Corona dal Parlamento rimane affidato infatti all'iniziativa, alla discrezionalità ed alla responsabilità politica del Primo Ministro. Al quale altresì rimane affidata l'iniziativa, la discrezionalità e la responsabilità politica dell'attività legislativa esercitata dal Parlamento.

L'assenza di norme scritte e certe dalle quali trarre uno spunto obbligato per una ricostruzione formale della figura del *premier* suggeriscono di tentare di disegnarne un conciso profilo istituzionale fondato sulle quelle caratteristiche strutturali e funzionali che paiono di particolare significato nella prospettiva di settore qui trattata.

Un primo dato imprescindibile dell'esperienza britannica è fornito dai criteri che convenzionalmente disciplinano la scelta della Corona e quindi l'investitura stessa del Primo Ministro: si tratta della personalità che, in seguito all'espressione del suffragio del corpo elettorale - al quale va infatti sostanzialmente imputata l'investitura -, si rivela in grado di assicurare sulla formazione e sull'azione programmatica di governo il consenso della maggioranza dei voti parlamentari, per lo meno della Camera dei Comuni nei cui confronti la Camera dei *Lords* svolge un ruolo marcatamente recessivo.

Sulla base di questo meccanismo, di carattere essenzialmente democratico e parlamentare, si innestano alcuni contenuti propri della figura del *premier*, anch'essi di fondamento convenzionale e pertanto condizionati più da esigenze di equilibri interni di partito (contrastanti personali, anche di natura generazionale, ovvero competitività fra correnti) o dalla situazione politica contingente (risultato di elezioni parziali, sondaggi d'opinione): la discrezionalità della scelta dei ministri e dell'attribuzione dei dicasteri, per quanto concerne sia la nomina che la revoca, e quindi la



possibilità di operare all'interno di un gruppo omogeneo non solo dal punto di vista politico e partitico ma anche personale; l'esercizio di un potere di fatto di direttiva politica, destinato a valere sia all'interno del Governo che nei confronti dell'istituzione parlamentare, di cui si viene a determinare la programmazione dei lavori; l'attitudine ad organizzare il lavoro collegiale secondo moduli non legislativamente predeterminati ma anzi accentuatamente flessibili e funzionali non solo di settore ma anche rispetto ad eventuali singoli problemi da affrontare; la piena disponibilità di un apparato servente tecnico-consultivo articolato attraverso il quale svolgere un ruolo di direzione monocratica ed insieme operare nel senso del coordinamento, della selezione, della preparazione e della verifica dell'azione collegiale di governo.

Se questi sono i dati connotativi di fondo della figura del *premier*, è agevole applicarli al settore della politica di sicurezza nazionale - comprensiva in questa ampia accezione di tutti gli aspetti della direzione della sicurezza esterna ed interna ed in generale della politica estera - per comprenderne il rilievo della funzione direttiva, all'ombra, ci sembra di dover insistere, dell'assetto formale delle competenze che fa perno invece sulla teoria della supremazia del Parlamento e delle prerogative esecutive della Corona.

E' a questo punto la prassi istituzionale, nonchè le innovazioni personali «di stile» dei singoli titolari dell'ufficio, a completare il quadro dell'esercizio di determinati poteri, quali la scelta dei collaboratori (sia a livello ministeriale sia a livello tecnico-esecutivo), l'attribuzione dei dicasteri (soprattutto a livello di *Cabinet*), l'utilizzazione di sedi formali o informali per la conduzione della politica di settore, la gestione dei rapporti con il Parlamento - più in funzione della (in)formazione di un'opinione pubblica sempre attenta e di un'opposizione parlamentare alternativa sempre agguerrita che di esigenze istituzionali d'ordine giuridico -, la formulazione delle posizioni negoziali in sede diplomatica. Tali profili, com'è agevole comprendere, esulano dai limiti di una ricostruzione giuridica: in tale prospettiva, nondimeno, si può osservare come nell'ordinamento britannico la prassi istituzionale, determinante per comprendere il reale funzionamento anche di sistemi per così dire «codificati», si presenti di per sè in misura accentuata come un quadro di riferimento autolegittimantesi.

Giova peraltro tentare di elaborare, anche con l'ausilio di alcuni dati di diritto positivo, lo schema istituzionale preposto alla direzione della politica di sicurezza.

In primo luogo conviene distinguere fra organi individuali e organi a composizione collegiale.

Del Primo Ministro e del suo determinante ruolo di direzione politica emergente non da norme positive ma esclusivamente da convenzioni costituzionali e dalla prassi già s'è detto <sup>(22)</sup>.

Il *Secretary of State for Defence*, membro del *Cabinet* (con rilievo istituzionale corrispondente dunque al Ministro della Difesa italiano), è stato istituito come organo di direzione politica accentrata della difesa con il *Defence (Transfer of Functions) Act* del 1964 (sul quale vedi sopra) <sup>(23)</sup>, e viene investito dalla legge della «*general responsibility for defence*». E' assistito da due *Ministers of State* e da due *Parliamentary Under-Secretaries*.

In materia è tuttavia importante sottolineare il rilievo delle strutture collegiali <sup>(24)</sup>. Queste ultime rappresentano infatti un dato organizzativo

(22) - Occorre appena ricordare, a conferma del rilievo della figura, l'assunzione del titolo di *Minister of Defence* assunta da W. Churchill nel 1940. Sul Primo Ministro, nella dottrina italiana, cfr. Biagi Guerini R., *La soluzione inglese al problema della Presidenza del Consiglio*, in Spagna Musso E. (a cura di), *Costituzione e struttura del governo: Il problema della presidenza del consiglio*, Padova, 1981, p. 415 ss.

(23) - Il *Secretary of State for Defence* ha sostituito la precedente figura del *Minister of Defence*, a sua volta disciplinata dal *Ministry of Defence Act* del 1946; del *Secretary of State for War*, responsabile dell' *Army Council*, del *Secretary of State for Air*, in parte, dell' *Admiralty*. L'organizzazione del *War Office*, risalente al 1904, aveva fondato il controllo dell'amministrazione militare su di una struttura bicefala, il *Secretary of State for War* ed il *Commander-in-Chief*, e su di un *Army Council*. Il *Secretary of State for Air* era a sua volta presidente di un *Air Council*.

(24) - Il coordinamento interministeriale nell'area della difesa è assicurato anche da rapporti di consultazione di tipo bilaterale: in Greenwood D., *The Defence Policy of the United Kingdom*, in Murray D.J. and Viotti P.R., (eds.), *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, Baltimore and London, 1982, p. 209 si precisa ad esempio l'esistenza di un rapporti privilegiati intrattenuti fra il Segretario di Stato per la Difesa e i Ministri degli Affari Esteri, degli Interni, dell'Industria, del Tesoro. Sul coordinamento ministeriale inglese cfr., nella dottrina italiana, Biagi Guerini R., *Aspetti evolutivi nell'organizzazione del governo in Inghilterra*, in Spagna Musso E. (a cura di), *Costituzione e struttura del governo: l'organizzazione del governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Padova, 1982, p. 125 ss.

costante della storia costituzionale inglese ed esprimono la tendenza a concentrare la formulazione dell'indirizzo politico presso una ristretta cerchia del tutto informale - il *Cabinet* - in un primo tempo (secoli XVII e XVIII) di *confidential advisers* della Corona (nell'ambito del *Privy Council*) e, più di recente, di membri che conviene forse qualificare come stretti collaboratori politici del Primo Ministro: è da quest'ultimo infatti che dipende la designazione di *Cabinet ministers* che riguarda sia ministri titolari di un dicastero sia membri assimilabili piuttosto alla figura del ministro senza portafogli noto all'esperienza italiana.

Il *Cabinet*, menzionato da alcuni atti legislativi ma da nessuno di questi istituito o disciplinato, è in realtà uno strumento di elaborazione, coordinamento e verifica dell'indirizzo politico del Primo Ministro. Il suo funzionamento e la sua composizione sono dunque affidati alla discrezionalità di quest'ultimo e dati in proposito possono utilmente trarsi soprattutto dalla prassi istituzionale.

Se la composizione del *Cabinet* tende ad essere permanente durante il mandato di un Primo Ministro, a determinate riunioni di carattere specialistico possono essere invitati a partecipare anche figure esterne: è questo il caso ad esempio dei *Chiefs of Staff* quando l'ordine del giorno prevede l'esame di temi riguardanti l'organizzazione militare.

In realtà è proprio la tematica della difesa ad essere probabilmente all'origine di un altro fenomeno tipico della organizzazione dell'esecutivo inglese, quello dei comitati interministeriali specializzati per materia: sin dal XIX secolo si assiste infatti alla prassi di riunioni ristrette a composizione pluriministeriale sia di carattere contingente, quale il *War Committee* della guerra di Crimea (1855), sia anche di tipo permanente, come (secondo modalità del tutto innovative) il *Committee of Imperial Defence* (1903). Un consolidamento della prassi dei *Cabinet Committees* si è avuta durante la prima ma soprattutto la seconda guerra mondiale: in particolare si è venuto elaborando un principio in base al quale, grazie alla natura non formalizzata del *Cabinet* - configurabile quale organo di fatto - un comitato di ministri membri del *Cabinet* esercita la medesima autorità di quest'ultimo, salvo il deferimento ad esso di determinate questioni <sup>(25)</sup>.

(25) - Sul punto cfr. Hood Phillips O. and Jackson P., *op. cit.*, p. 306.

Non è agevole ricostruire organicamente, almeno durante l'esistenza di un Governo, nè il numero, nè la composizione nè la competenza nè le modalità di funzionamento dei *Cabinet Committees* non solo per l'estrema discrezionalità che ne caratterizza l'attivazione, stante anche l'esigenza di riservatezza posta dal principio della responsabilità collettiva del Governo. Normalmente, tuttavia, ne esiste sempre uno che si occupi di difesa, denominato *Defence Committee* oppure, più di recente (1979), *Defence and Overseas Policy Committee* <sup>(26)</sup>.

In tale quadro si comprende dunque adeguatamente anche l'esperienza del *War Cabinet*, ossia di una composizione ristretta del *Cabinet*, determinata *ratione materiae*, utilizzata durante i due conflitti mondiali di questo secolo <sup>(27)</sup>. Anche in occasione della guerra delle Falklands con l'Argentina del 1982 si è costituito un *Committee on the South Atlantic*, a composizione interministeriale, che è stato generalmente interpretato come confermativo della prassi del *War Cabinet* <sup>(28)</sup>.

Un'altra sede collegiale rilevante è il *Defence Council*, istituito, come si è visto, dal *Defence (Transfer of Functions) Act* del 1964 al quale la legge assegna "powers of command and administration over Her Majesty's armed forces". Non si tratta di un organo collegiale di indirizzo, come il (War) *Cabinet* o il *Defence Committee*, bensì della sede istituzionale di raccordo politico e tecnico-militare destinata, in tempo di pace, a svolgere funzioni di consulenza ed assistenza rispetto alle decisioni degli organi di indirizzo mentre, in tempo di guerra, può assumere anche un ruolo

(26) - In risposta ad un'interrogazione parlamentare (24 maggio 1979) il Primo Ministro M. Thatcher ha comunicato la composizione del *Defence and Overseas Policy Committee*, che comprende il Primo Ministro stesso, il Ministro del Tesoro (*Chancellor of the Exchequer*), il Ministro degli Interni (*Home Secretary*), i Ministri del Commercio e Industria, dell'Occupazione, della Difesa e degli Affari esteri. Esiste anche la prassi di comitati di ministri *ad hoc* in relazione a singoli problemi: cfr. in argomento McLean S. (ed.), *How Nuclear Weapons Decisions are Made*, New York, 1986, p. 86 ss.

(27) - Durante la prima guerra mondiale si tennero riunioni estese ai *Prime Ministers* dei *Dominions*, e tale riunione assunse la denominazione di «*Imperial War Cabinet*».

(28) - Il *Committee on the South Atlantic* viene anche interpretato come mero comitato *ad hoc* di coordinamento interministeriale, mentre l'esigenza di assicurare un forte consenso alla conduzione della guerra avrebbe invece valorizzato il ruolo collegiale del *Cabinet*: cfr. in proposito Hennessy P., *The Quality of Cabinet Government in Britain*, in *Political Studies*, 1985, p. 15 ss.



deliberativo <sup>(29)</sup>.

La sua composizione, non prescritta dalla legge, prevede il *Secretary of State for Defence* come presidente, i due *Ministers of State for Defence*, i due *Parliamentary Under-Secretaries of State for Defence*, il *Chief of the Defence Staff*, e i tre *Single Service Chiefs of Staff*, il *Chief Scientific Adviser*, il *Chief Executive (Procurement Executive)* e il *Permanent Under-Secretary of State* del Ministero della Difesa (con funzioni di segretario del Consiglio) <sup>(30)</sup>.

## 5. - Lo stato di guerra.

Non esiste nell'ordinamento inglese una norma, nè di *common law* nè di diritto positivo, che prescriva in tema di dichiarazione di guerra o di cessazione dello stato di guerra una previa deliberazione parlamentare: lo stato di guerra, attivato sia per via di una formale dichiarazione resa a nome della Corona ovvero attraverso l'inizio di fatto delle ostilità, rientra nelle attribuzioni della *royal prerogative*.

Vigente lo stato di guerra i poteri di cui la Corona dispone in virtù della *royal prerogative*, finalizzati evidentemente ad assicurare la sicurezza dell'ordinamento, sono virtualmente più estesi. Esistono tuttavia significativi margini di incertezza, in dottrina e in giurisprudenza, sulla precisa delimitazione di tali poteri e sulla loro assoggettabilità al controllo giurisdizionale.

Si ritiene, in base alla sez. 1 della *Bill of Rights* (1688) che la Corona non possa, senza il consenso del Parlamento, sospendere l'applicazione di una legge nè disporre esenzioni o dispense; e che "*The Crown is bound*

(29) - La *ratio* principale dell'istituto è stata individuata nella garanzia sia del controllo politico dell'apparato militare (in tal senso l'attribuzione della presidenza del Consiglio ad un ministro membro del *Cabinet* è in grado di assicurare anche il controllo parlamentare) sia della sottrazione della completa disponibilità dello strumento militare alla discrezionalità del partito di maggioranza. In tal senso il *Defence Council* corrisponde principalmente ad un'esigenza di «equilibrio»: così in McLean S., *op. cit.*, p. 104.

(30) - Cfr. *amplius* McLean S., *op. cit.*, p. 104 ss.; Caligaris L. e Santoro C.M., *Obiettivo difesa: strategia, direzione politica, comando operativo*, Bologna, 1986, p. 273 ss.; Jean C., *L'ordinamento della difesa in Italia*, Padova, 1989, p. 153 ss.

to observe the law both by statute and by the terms of the coronation oath, which embodies the contract between the Crown and the people upon which the title to the Crown originally depended, and still in large measure depends" (31). Tuttavia la giurisprudenza è costante nel ritenere, ad esempio, che esista in *common law* una norma che escluda il diritto al risarcimento per danni da parte della Corona qualora questi ultimi risultino causati da atti legittimamente posti in essere in stato di guerra o nella sua immediata imminenza. Del resto già si è verificato in precedenza quanto sia problematica l'individuazione dei limiti giudizialmente sanzionabili della *royal prerogative*.

Una autorevole posizione dottrinarina molto netta può farsi risalire a Dicey, secondo il quale "*There are times of tumult or invasion when for the sake of legality itself the rules of law must be broken. The course which the Government must then take is clear. The Ministry must break the law and trust for protection to an Act of Indemnity*" (32). Si tratta palesemente di un atteggiamento che rinuncia alla ricerca di una definizione di margini *extra ordinem* di legittimità sia all'interno della *common law* che della *statutory law*.

La materia - soprattutto nella sensibilità di un giurista di formazione continentale - richiederebbe evidentemente un'opera organica di razionalizzazione, che in parte può considerarsi tracciata, almeno di fatto, dalla tendenza del legislatore inglese verso il ricorso preferenziale alla legislazione positiva.

Al di là della problematica e puntuale specificazione della sfera di potere attribuita dalla *common law* alla Corona al fine di offrire un sicuro fondamento di legittimità costituzionale e giuridica all'azione dell'esecutivo per la protezione della sicurezza dell'ordinamento in tempo di guerra, è pacifico, in primo luogo, che anche in questa materia - come già si è avuto modo di accennare - la *royal prerogative* non svolge se non un ruolo residuale e che, di conseguenza, l'ordinamento ha utilizzato altri strumenti o meccanismi normativi (in sostanza, *statutory powers*) per

(31) - Così in Halsbury's *Laws of England*, *op. cit.*, p. 595.

(32) - Cfr. Dicey A.V., *op. cit.*, p. 272 dove si afferma che l'*Act of Indemnity* rappresenta "*the last and supreme exercise of Parliamentary sovereignty*" e che esso "*affords the practical solution*" nel senso che "*legalises illegality*".

garantire il conseguimento del medesimo fine.

Una prima distinzione fra gli istituti legislativi di legittimazione storicamente utilizzati ha riguardo alla fase, preventiva ovvero successiva, del loro intervento.

Uno degli strumenti ai quali si è fatto ricorso in occasione di entrambi i conflitti mondiali di questo secolo è quello del conferimento legislativo di poteri straordinari di emergenza bellica.

Così nel 1914, poco dopo lo scoppio della prima guerra mondiale, venne approvato il *Defence of the Realm Act* (reiterato poi nei successivi anni del conflitto), con il quale si introdussero norme derogatorie di quelle ordinarie - anche con riguardo alle garanzie sostanziali e procedurali dei cittadini - e in particolare si attribuì con formula molto ampia alla discrezionalità del *King in Council* l'esercizio dei poteri necessari per l'efficiente prosecuzione della guerra. Alla cessazione del conflitto venne approvato nel 1920 un *Indemnity Act*, concepito in termini molto generali, con il quale si escludeva ogni procedimento giudiziario di carattere civile o penale per azioni compiute prima dell'entrata in vigore della legge da parte di «servitori della Corona», civili o militari, purchè compiute in buona fede e in esecuzione (o nella convinzione che fossero in esecuzione) di doveri legati alla difesa del regno o per la sicurezza pubblica o comunque nel pubblico interesse.

Anche in occasione del secondo conflitto mondiale, ma questa volta alla vigilia dello scoppio (e poi durante la sua durata), fu ritenuto necessario ed opportuno approvare preventivamente una legislazione *ad hoc* di portata derogatoria rispetto all'assetto istituzionale ordinario ed all'esercizio della funzione normativa. In particolare rilevano, per la portata generale ed "aperto" dello schema normativo predisposto, l'*Emergency Powers (Defence) Act* del 1939, il *Courts (Emergency Powers) Act* del 1943.

Tale legge del Parlamento attribuiva in via derogatoria alla competenza del *King in Council* - e dunque all'atto di tipo formalmente sublegislativo e regolamentare - la potestà normativa in ordine all'emanazione di disposizioni (*regulations*) "*as appear to him to be necessary or expedient for securing the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order and the efficient prosecution of any war in which His Majesty may be engaged, and for maintaining*



*supplies and services essential to the life of the community*" (sez.1). Un'ulteriore specificazione si ha con la espressa previsione dell'efficacia abrogativa ed innovativa di qualsiasi norma pregressa.

Si tratta, come è dato agevolmente osservare, dell'attribuzione parlamentare dell'esercizio di un potere normativo di portata generale, conferita con criteri direttivi estremamente vaghi e di tipo esclusivamente teleologico, di fatto coincidente con i "pieni poteri" purchè finalizzati al conseguimento degli obiettivi connaturati all'evento bellico.

Fatta salva la portata generale della norma qui sopra richiamata <sup>(33)</sup>, la legge in parola si è altresì preoccupata di esplicitare, a mero titolo esemplificativo della latitudine dei poteri conferiti, alcune ipotesi afferenti materie - quali le garanzie sostanziali e procedurali dei diritti fondamentali - di particolare rilevanza: si ammetteva in altre parole che il contenuto delle *Defence Regulations* governative potesse disporre in tema di detenzione, giudizio e punizione dei propri trasgressori, di detenzione qualora tale misura, a giudizio dell'autorità preposta, si rivelasse funzionale all'interesse della sicurezza pubblica e della difesa dello Stato, della requisizione di qualsiasi proprietà o impresa, dell'acquisizione di ogni tipo di proprietà tranne quella immobiliare, di facoltà di accesso e perquisizione di ogni ambiente.

A fronte dell'ampia latitudine dell'attribuzione funzionale così conferita all'esecutivo, la legge prevedeva altresì alcune limitazioni, d'ordine temporale e procedurale, destinate peraltro ad operare con modalità solo eventuali e successive e con efficacia meramente abrogativa e apparentemente non anche correttiva: il Parlamento si riservava infatti il potere di annullare entro ventotto giorni dalla loro presentazione, con risoluzione anche monocamerale, gli *Orders in Council* contenenti tali *Defence Regulations*.

Uno schema più restrittivo venne invece adottato dalla legge del 1939 (sez. 2) in relazione all'esercizio della potestà esattiva del Tesoro, pur disposta in base a *Defence Regulations*, in relazione al pagamento di concessioni ed autorizzazioni: in questa ipotesi si prevedeva l'efficacia

(33) - Del resto è il testo della legge stessa che recita "*Without prejudice to the generality of the preceding powers.*"



temporanea delle norme regolamentari in questione per un periodo massimo di ventotto giorni e la loro cessazione se non fosse intervenuta un'approvazione esplicita della Camera dei Comuni.

Una legge dell'anno successivo, l'*Emergency Powers (Defence) Act* del 1940, introdusse un'ulteriore norma volta ad espandere la portata del potere normativo dell'esecutivo: si ammetteva infatti che le *Defence Regulations*, con l'unico reiterato vincolo della loro destinazione all'impegno bellico, contenessero disposizioni "*for requiring persons to place themselves, their services, and their property at the disposal of His Majesty*". La formulazione della norma qui riprodotta rappresenta forse l'enunciato prescrittivo di maggiore intensità totalizzante, e sotto questo profilo - tenuto anche conto che la sua effettiva portata innovativa ed espansiva rispetto al già ampio tenore della legge dell'anno precedente può essere ritenuta marginale se non addirittura inesistente - acquista una connotazione soprattutto emotiva e forse simbolica, a testimonianza della drammaticità della contingenza bellica nel momento della sua adozione parlamentare <sup>(34)</sup>.

Gli atti sin qui passati in rassegna vengono a costituire il fondamento centrale del modello di ripartizione delle funzioni finalizzate con maggiore immediatezza al conseguimento degli obiettivi di difesa durante l'emergenza bellica. Tuttavia il ricorso all'attività legislativa propria del Parlamento si rese necessario tutte le volte in cui il tenore delle norme richieste esulasse dai pur ampi margini di legittimità derivati dagli *Emergency Powers (Defence) Acts*; ovvero qualora la legislazione da introdurre avesse una efficacia permanente e non temporalmente limitata all'emergenza bellica; ovvero in materia fiscale <sup>(35)</sup>.

(34) - Cfr. in proposito Hood Phillips O. e Jackson P., *op. cit.*, p. 364, dove si ricorda che la legge di cui nel testo, emanata in un momento in cui l'invasione tedesca sembrava ormai imminente, venne approvata da entrambe le Camere e ricevette la sanzione reale in un solo giorno. A riguardo conviene anche ribadire l'adesione, come facciamo nel testo, all'interpretazione in chiave "simbolica" della legge la quale, secondo la brillante ed efficace formula di Sir Ivor Jennings (in *Law and the Constitution*, cit. in *ibidem*, p. 364, nota 46), tale legge "*put into legal formula the «blood and tears and sweat» that Mr. Churchill had promised as the British contribution to the war effort*".

(35) - Rinviamo sul punto a Hood Phillips O. e Jackson P., *op. cit.*, p. 367 s.

E' pertanto da ricondurre all'attività legislativa del Parlamento la produzione di leggi quali (prima dello scoppio della guerra) il *Military Training Act* del 1939, sostituito dal *National Service (Armed Forces) Act* dello stesso anno (che prescriveva, salvo le esenzioni ivi stabilite, l'arruolamento di tutti i cittadini maschi entro date fasce d'età), a sua volta abrogato e superato dal *National Service (No.2) Act* del 1941, in base al quale chiunque si trovasse sul territorio nazionale veniva dichiarato generalmente soggetto alla mobilitazione nelle forze armate, nella difesa civile, nell'industria o in ogni altra sede.

Altre leggi furono approvate per la previsione di varie forme risarcitorie per i cittadini pregiudizievolemente colpiti dagli effetti della legislazione dell'emergenza: fra queste il *Compensation (Defence) Act* del 1939 (che disciplinò in via generale il pagamento di indennizzi per la requisizione di proprietà, anche nel caso dell'imposizione coattiva di lavori pubblici, disposta nell'esercizio dei poteri d'emergenza); il *Personal Injuries (Emergency Provisions) Act* del 1939 (per le ferite sopportate dalla popolazione civile); il *Courts (Emergency Powers) Act* del 1943, che consentiva una dilazione giudiziale dell'adempimento di prestazioni pecuniarie o d'altro genere qualora si provasse che l'impossibilità era determinata direttamente o indirettamente dall'emergenza bellica; i *Landlord and Tenant (Requisitioned Land) Acts* del 1942 e 1944 ed i *Landlord and Tenant (War Damage) Acts* del 1939 e 1941 in materia di locazione.

Tali indicazioni legislative, indubbiamente incomplete, non intendono certo offrire una rassegna esaustiva dei precisi contenuti ovvero della tipologia di rapporti interessati dalla produzione normativa del periodo caratterizzato da un'emergenza bellica, ma intendono solo porre l'accento su di un duplice dato dell'esperienza storica dell'ordinamento inglese nel corso della seconda guerra mondiale, segnatamente circa il mantenimento, durante quella particolare contingenza, di uno schema di ripartizione delle funzioni fra gli organi di governo e, di conseguenza, circa l'attribuzione all'esecutivo di competenze *extra ordinem* d'ordine normativo potenzialmente molto vaste ma esercitate però tendenzialmente solo con stretta attinenza con le finalità più direttamente connesse con le esigenze di difesa.

## 6. - L'emergenza civile.

Anche con riguardo a situazioni di emergenza di carattere interno o *civil emergency* è da ritenere che esista una norma di *common law* attributiva di una *royal prerogative* che consenta alla Corona di adottare le misure richieste per la tutela della *sicurezza interna* dell'ordinamento. Tuttavia, anche in questa specifica materia è peraltro intervenuta, in funzione di razionalizzazione normativa, una legge del Parlamento, l'*Emergency Powers Act* del 1920 (solo parzialmente integrata nel 1964), che prescrive la disciplina generale in proposito.

Si tratta dunque di una legislazione di carattere *permanente* che definisce i presupposti di fatto al cui concreto verificarsi, oggetto di apposita dichiarazione di esclusiva competenza del Governo sotto il generale controllo successivo del Parlamento, è abilita il Governo - per far fronte all'emergenza - ad emanare le norme necessarie destinate però a perdere automaticamente la propria efficacia se non espressamente approvate dal Parlamento.

La previsione legislativa delle situazioni che possono configurare la premessa di fatto per una «emergenza civile» si articola in due distinte componenti, l'una risultante a sua volta da una pluralità di circostanze enumerate e tipiche e l'altra, di carattere integrativo e complementare, formulata invece in termini generali ed alquanto vaghi.

La disposizione (sez. 1.(1) dell'*Emergency Powers Act, cit.*) prevede infatti "*events of such a nature as to be calculated, by interfering with the supply and distribution of food, water, fuel or light, or with the means of locomotion, to deprive the community, or any substantial portion of the community, of the essentials of life*".

Come è dato notare dal testo richiamato, la norma non contiene in realtà alcuna descrizione di fatti o di eventi oggettivamente idonei a realizzare il presupposto per una situazione di emergenza. Essa è infatti strutturata in modo che determinati eventi vi risultino non già descritti bensì solo implicitamente richiamati. Ne consegue che essi non sono di per sè suscettibili di alcuna particolare qualificazione giuridica ma in tanto rilevano ai fini della previsione normativa in quanto si prospettino come produttivi di un effetto articolato in due successivi momenti, reciprocamente legati a loro volta da un rapporto di causa ed effetto,

entrambi oggetto di un apprezzamento di tipo discrezionale: un primo effetto individuato attraverso criteri descrittivi di tipo specifico, quali l'interferenza con la regolarità della fornitura e distribuzione di beni e servizi (cibo, acqua, combustibile, elettricità e trasporti), ed un secondo effetto, discendente da quest'ultimo, precisato quale privazione di beni essenziali per la vita della comunità.

In tutti i casi manca nella duplice fattispecie assunta dalla norma come presupposto ogni riferimento ad un fattore di tipo volitivo: gli eventi implicitamente posti all'origine dell'emergenza, nell'assenza di una benchè minima caratterizzazione, possono dunque consistere indifferentemente tanto in fenomeni naturali, ad esempio di natura calamitosa, quanto in comportamenti umani.

Occorre ancora mettere in rilievo come la disposizione qui analizzata preveda la medesima disciplina dell'emergenza tanto in stato di attualità quanto in termini preventivi, e pertanto anche come anticipazione solo eventuale di fatti di cui si prospetti o si paventi il verificarsi concreto. In quest'ultima ipotesi la discrezionalità del relativo giudizio ne viene palesemente aumentata.

La qualificazione giuridica (degli effetti) degli eventi, sulla scorta dei criteri qui sopra precisati, viene affidata alla Corona - e quindi, quanto all'esercizio, al Governo - attraverso la dichiarazione (*proclamation*) dell'esistenza di uno stato d'emergenza.

La legge prescrive in un mese il termine massimo della durata di uno stato d'emergenza, ma prevede anche che, decorso il mese (o anche prima), possa essere adottata una nuova dichiarazione.

Sulla dichiarazione dello stato d'emergenza o, più precisamente, sulle circostanze che l'hanno prodotta, la legge (sez.1.(2)) prevede un mero obbligo di comunicazione da parte del Governo al Parlamento, il quale, anche se non in sessione, dovrà convocarsi entro cinque giorni.

L'effetto principale della dichiarazione dello stato d'emergenza consiste, secondo quanto prescrive la sez. 2 dell'*Emergency Powers Act*, nell'attribuire alla Corona una potestà normativa *extra ordinem* idonea ad adottare in via regolamentare (*Order in Council*) provvedimenti volti ad assicurare i beni indispensabili alla comunità: in particolare tali atti regolamentari possono conferire in capo all'organo o ufficio amministrativo ritenuto più idoneo <sup>(36)</sup> i poteri - sia immediati sia strumentali <sup>(37)</sup> -



ritenuti "necessari per mantenere la pace, per assicurare e regolamentare la fornitura e la distribuzione di cibo, acqua, carburante, elettricità ed altri beni necessari, per mantenere i mezzi di transito e di locomozione e per ogni altra finalità indispensabile alla sicurezza pubblica ed alla esistenza della comunità".

L'esercizio di tale potestà normativa *extra ordinem* dell'esecutivo (che, occorre appena precisare, può essere esercitato durante tutto il corso dello stato d'emergenza dichiarato), tuttavia, non è priva di limiti, sia materiali (soprattutto in campo penale) che procedurali e temporali.

Sotto il primo profilo, la legge stessa si preoccupa infatti di escludere che durante lo stato d'emergenza si possa introdurre, sotto una qualsiasi forma, un servizio militare obbligatorio ovvero un sistema di coscrizione industriale; e che si possa rendere penalmente punibile la partecipazione individuale o collettiva ad uno sciopero o anche l'attività di sollecitazione pacifica di adesione ad uno sciopero (sez.2.(1)). La legittimità della previsione di sanzioni penali *ad hoc* per la violazione delle norme *extra ordinem* nonchè dell'attribuzione della competenza giudicante a tribunali di giurisdizione sommaria è subordinata alla determinazione della entità massima della pena stabilita dalla legge stessa, rimanendo comunque esclusa sia ogni modifica delle vigenti norme di procedura penale sia ogni ipotesi di esercizio di potestà punitiva con l'irrogazione di pene sia pecuniarie sia detentive senza processo (sez.2.(3)).

Il secondo ordine di limiti attiene invece alla prescrizione di un limite massimo di sette giorni (a decorrere dalla presentazione) per la validità degli *Orders in Council* del Governo ed all'imposizione in capo a quest'ultimo dell'obbligo di presentarli «quanto prima possibile» al Parlamento il quale, con una risoluzione che deve essere approvata da

(36) - La legge prevede testualmente che "...those regulations may confer or impose on a Secretary of State or other Government department, or any other persons in His Majesty's service or acting on His Majesty's behalf."

(37) - La sez. cit. della legge specifica infatti che quegli *Orders in Council* possono altresì "make such provisions incidental to the powers aforesaid as may appear to His Majesty to be required for making the exercise of those powers effective".

entrambe le Camere, deve espressamente disporre la continuazione della relativa validità (sez.2.(3)). Con analogo atto parlamentare, le Camere possono altresì modificare, apporre aggiunte ovvero revocare le norme di carattere straordinario. Ogni modifica di iniziativa governativa deve invece seguire la procedura qui sopra delineata per l'atto originario (sez.2.(4)). Il Governo, in altre parole, dispone del tutto autonomamente dell'esercizio del potere normativo per un periodo non superiore ai sette giorni.

Dal punto di vista organizzativo, il coordinamento della gestione delle emergenze civili, in applicazione della legge qui esaminata, è ora affidato ad una *Civil Contingencies Unit*, ossia un comitato permanente di ministri e funzionari istituito nel 1972 in sostituzione di un precedente *Emergencies Committee*.

Volgendo ora la nostra attenzione all'utilizzazione della legge, rileviamo che essa è stata applicata raramente e pressochè esclusivamente con riferimento a situazioni di conflittualità sociale e sindacale <sup>(38)</sup>. Del resto è significativo che proprio in rapporto a questo settore sia intervenuta la più rilevante integrazione successiva della legge stessa: l'*Emergency Powers Act* del 1964, infatti, ha incorporato nella legislazione permanente in materia una norma - di carattere originariamente eccezionale e temporaneo, adottata durante l'emergenza bellica - che consente l'impiego provvisorio del personale militare nel lavoro agricolo ovvero in altre attività lavorative urgenti di importanza nazionale. Tale norma ha con-

(38) - Così, ad esempio, in occasione di uno sciopero dei minatori del 1921, dello sciopero generale del 1926, dello sciopero dei lavoratori marittimi del 1966 (in questa circostanza la normativa dell'emergenza prevedeva provvedimenti di controllo del prezzo massimo di determinati generi alimentari, dei porti e del lavoro portuale; di direzione delle forniture di carburante, generi alimentari ed animali; di restrizione dei servizi postali; di controllo del commercio e delle spedizioni commerciali; di requisizione di immobili), dello sciopero dei minatori del 1972 (quando, a causa dell'interruzione della fornitura di carbone alle centrali elettriche, le norme dell'emergenza autorizzarono tagli nella fornitura della corrente ed imposero restrizioni nell'impiego dell'elettricità per insegne pubblicitarie, etc.), dello sciopero dei minatori e del settore dell'elettricità nel 1973.

servato la connotazione del periodo bellico in cui era stata approvata: essa infatti sfugge in realtà al modello di disciplina dell'emergenza sin qui percorso, nel senso che il ricorso alla truppa prescinde da ogni approvazione parlamentare e dalla stessa previa dichiarazione di uno stato d'emergenza <sup>(39)</sup>.

(39) - La norma è stata utilizzata più volte, ad esempio nel 1975 durante uno sciopero degli addetti alla nettezza urbana a Glasgow e negli anni 1977-78 per uno sciopero nazionale dei Vigili del fuoco. Sull'applicazione della legge cfr. Morris G.S., *The Emergency Powers Act 1920*, in *Public Law*, 1979, p. 317 ss.

## L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DELLA DIFESA E DEGLI STATI DI CRISI IN SPAGNA

di Roberto Toniatti

Sommario: 1. - *Introduzione*. 2. - *L'ordinamento costituzionale della difesa e il ruolo delle Forze armate*. 3. - *Forma di governo e comando supremo delle Forze armate*. 4. - *L'organizzazione di governo per la direzione della politica di sicurezza nazionale*. 5. - *Gli stati di crisi nella Costituzione: introduzione*. 5.1. - *Lo stato di allarme*. 5.2. - *Lo stato di eccezione*. 5.3. - *Lo stato d'assedio*. 6. - *La sospensione dei diritti*.

### 1. - *Introduzione*.

L'esame della «Costituzione della difesa e dell'emergenza» della Spagna risulta di particolare interesse sia nel caso in cui esso abbia a proprio esclusivo oggetto quell'ordinamento nazionale considerato in sè, sia quando l'indagine si svolga invece, come nel presente caso, ai fini di un'indagine in prospettiva comparata.

Nella prima ipotesi, infatti, si deve osservare che la Costituzione in parola ha adottato una serie di soluzioni normative le quali non solo consentono una ricostruzione tendenzialmente precisa e sistematica dell'assetto istituzionale con riguardo alla pluralità dei profili giuridici che investono in maniera tipica e ricorrente la complessa e vasta materia delle relazioni interstatuali e della garanzia della sicurezza dell'ordinamento, ma contribuiscono anche, di conseguenza, ad individuare i lineamenti generali della forma di Stato e di governo.

Sempre all'interno della stessa ottica strettamente nazionale, ma in una prospettiva che privilegia piuttosto la dimensione storica dell'analisi, il testo vigente offre inoltre numerosi spunti che si prestano alla definizione degli aspetti evolutivi della disciplina costituzionale di settore, agevolando in tal modo la selezione di quei contenuti caratteristici di portata generale e sistematica che risultano dalla corrispondenza della specifica disciplina con ciascuno degli assetti istituzionali - e dei rispettivi fondamenti politici ed ideologici - che si sono succeduti nella storia